



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사 학위논문

국무총리의 정치적 · 행정적 · 개인적  
자원에 따른 역할 및 유형 분석  
－ 이낙연 총리의 사례를 중심으로 －

2020년 8월

서울대학교 행정대학원  
행정학과 행정학전공  
신진우

국무총리의 정치적 · 행정적 · 개인적  
자원에 따른 역할 및 유형 분석  
- 이낙연 총리의 사례를 중심으로 -

지도교수 이수영

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함

2020년 4월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

신진우

신진우의 석사 학위논문을 인준함

2020년 6월

위 원 장 \_\_\_\_\_ 우 지 숙 (인)

부위원장 \_\_\_\_\_ 고 길 곤 (인)

위 원 \_\_\_\_\_ 이 수 영 (인)

## 국문 초록

우리 헌법에선 국무총리가 대통령의 명을 받아 행정 각부를 통할하고, 각 중앙행정기관의 장을 지휘·감독한다는 등 다양한 역할을 명시하고 있다. 하지만 실제 국무총리들은 그 역할의 범위가 달랐다. 노무현 정부 시절 이해찬 총리처럼 ‘실세 총리’로 불리며 역할을 적극적으로 수행한 국무총리가 있었던 반면, 대통령에 의존해 형식적이고 수동적인 역할에만 머무른 경우도 많았다. 이는 국무총리의 역할이나 권한 자체가 실제 운용된 현실에선 여전히 모호한 측면이 많기 때문이기도 하다.

이런 가운데 2020년 1월 퇴임한 이낙연 총리는 국무총리 역할 분석과 관련해 주목할 만한 사례였다.

2년 7개월여 간 역할을 수행하며 역대 최장수 국무총리 자리에 오른 이낙연 총리는 취임 전부터 적극적인 총리 역할에 대해 의지를 드러냈다. 실제 퇴임 직후 일부 언론에선 그의 역할을 높이 평가했다. 재임 당시에는 차기 정치 지도자 선호도 조사에서 1위에 오르는 등 국민들의 지지도 받았다. 다만 이러한 주목도와 별개로 일각에선 이낙연 총리의 역할이 애초 기대한 수준에는 미치지 못했다는 지적이 나온 것도 사실이다.

이에 본 연구에선 이낙연 총리의 역할이 실제로 어땠는지 확인해보기로 했다. 이는 단순히 이낙연 총리 역할을 확인하는 수준에서 나아가 국무총리의 전반적인 역할과 관련해 명확한 관점을 제시하는데도 도움을 줄 것으로 봤다.

이낙연 총리의 역할을 확인하기 위해 우선 국무총리의 자원을 정치적·행정적·개인적 자원으로 분류한 뒤, 개별 자원을 규정하는 주요 요소를 중심으로 검증했다. 개별 자원의 주요 요소로 정치적 자원은 △대통령과의 관계 △집권당에 대한 영향력 △핵심행정부와의 네트워크 △국민사이의 명망, 행정적 자원은 △정부운영권 △정부조직권 △고위공직자 인사권, 개인적 자원은 △정책 역량 △의원직의 겸직 여부 등을 분석했다.

그리고 이러한 분석 결과를 바탕으로 이낙연 총리가 국무총리 역할에

따른 유형 모델 중 어디에 해당하는지 확인했다. 이낙연 총리가 분담형(정치적·행정적·개인적 자원 모두 일정 수준 이상 보유)인지 관리형(세 가지 자원 중 하나 또는 두 가지가 미흡)인지 순응형(세 가지 자원 모두 미흡)인지 검증했다는 의미다.

본 연구에선 연구 문제를 검증하기 위해 양적, 질적 자료들을 함께 활용했다. 그 중 특히 질적 자료에 비중을 크게 뒀다. 고위 공무원, 국회의원, 국회의원 보좌관 등 13명을 대상으로 공통 질문 7가지를 포함한 인터뷰를 진행했다.

그 결과, 이낙연 총리는 정치적 자원이 강력했던 문재인 대통령과 업무적으로나 인간적으로나 일정 수준 이상 신뢰 관계를 형성한 것으로 확인됐다. 집권 여당과의 관계에 있어선 재임 초기 크게 주목받지 못했지만 이후 국무총리로서 안정적인 행보 등이 부각되며 당내 영향력이 커졌다. 청와대 핵심 인사 등 핵심행정부와의 네트워크 측면에선 이낙연 총리의 정치적 자원이 강한 편이 아니었다. 다만 국민 사이 명망은 확고했던 것으로 분석됐다.

두 번째 행정적 자원의 경우, 우선 정부운영권 관련에선 국정현안점검조정회의 권한을 강화시키는 등 의미 있는 변화를 이끌었다는 긍정적인 평가와 정무적 역할이 부족했다는 등 상반된 평가가 동시에 나왔다. 정부조직권 측면에선 특히 질적으로 성장시켰다는 평가가 눈에 띄었다. 고위공직자 인사권의 경우 정부운영권과 마찬가지로 긍·부정에 대한 엇갈린 평가가 나왔다.

마지막으로 개인적 자원 중에선 먼저 정책 역량 측면에선 이낙연 총리는 상당히 인정을 받았던 것으로 확인됐다. 또 의원직을 겸직하진 않았지만 정치적 의지가 강했다는 등의 이유로 의원직을 겸직한 국무총리 못지않게 개인적 자원을 많이 보유했던 것으로 분석됐다.

이러한 자원 분석을 통해 본 연구에선 이낙연 총리가 정치적·행정적·개인적 자원 모두 일정 수준 이상 보유했음을 확인할 수 있었다. 이에 분담형 국무총리로 그 유형을 분류했다.

본 연구는 그동안 국무총리 역할에 대한 연구가 많은 경우 대통령 중심

으로 진행되던 관점에서 탈피해 국무총리 역할 자체에 주목했다는 측면에서 의의가 있다. 또 정책조정 기능 등 국무총리의 일부 역할만 살핀 게 아니라 사례 중심으로 다양한 역할을 입체적으로 조명했다는 점도 주목할 만한 요소다.

다만 일부 분석에 주관이 개입될 여지가 있다는 점은 본 연구가 지닌 한계로 꼽힌다. 대표적으로 인터뷰 대상자 섭외 과정에서 연구 문제 검증이 가능한 인사를 섭외하다보니 이들이 이낙연 총리에 대해 호의적인 답변을 했을 가능성이 있다. 개별 자원을 구성하는 주요 요소를 추리는 과정에서도 선행연구들을 참고해 선별했지만 그렇게 뽑힌 요소들이 최적의 선택지가 맞느냐는 지적에선 자유롭지 못하다.

따라서 후속 연구에선 추가 인터뷰 대상자를 확보해 항목별 심층 인터뷰를 진행할 필요가 있어 보인다. 또 계량화가 가능한 지표들까지 발굴해 연구 과정 및 결과를 보다 객관화할 필요성이 있겠다.

주요어: 국무총리, 정치적·행정적·개인적 자원, 국무총리의 역할·유형  
학 번: 2015-24322

# 목 차

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 제 1 장 서론 .....               | 1  |
| 제 1 절 연구의 배경 및 목적 .....      | 1  |
| 제 2 절 연구 대상과 방법 .....        | 4  |
| 1. 연구 대상: 최장수 국무총리 이낙연 ..... | 4  |
| 2. 연구 방법: 자원 중심 역할 분석 .....  | 6  |
| 제 2 장 이론적 논의 및 선행연구 검토 ..... | 8  |
| 제 1 절 국무총리제도의 개관 .....       | 8  |
| 제 2 절 선행연구 검토 .....          | 11 |
| 1. 자원 중심 분석에 관한 선행연구 .....   | 11 |
| 2. 국무총리의 역할에 관한 선행연구 .....   | 15 |
| 3. 국무총리의 유형에 관한 선행연구 .....   | 18 |
| 1) 책임총리에 관한 연구 .....         | 18 |
| 2) 분담형 국무총리에 관한 연구 .....     | 20 |
| 제 3 장 연구 설계 .....            | 22 |
| 제 1 절 연구 문제 .....            | 22 |
| 제 2 절 자료수집 방법 .....          | 29 |
| 제 4 장 이낙연 총리의 역할 분석 .....    | 32 |
| 제 1 절 정치적 자원 .....           | 32 |
| 1. 대통령의 정치적 자원 .....         | 32 |
| 2. 대통령과 국무총리의 관계 .....       | 36 |
| 3. 국무총리의 정치적 자원 .....        | 39 |
| 1) 집권여당에 대한 영향력 .....        | 39 |
| 2) 핵심행정부와의 네트워크 .....        | 42 |

|                            |        |
|----------------------------|--------|
| 3) 국민 사이의 명망 .....         | 43     |
| 제 2 절 행정적 자원 .....         | 47     |
| 1. 정부운영권 .....             | 47     |
| 2. 조직적 자원 .....            | 53     |
| 3. 고위공직자 인사권 .....         | 55     |
| 제 3 절 개인적 자원 .....         | 60     |
| 1. 정책 역량 .....             | 60     |
| 2. 의원직의 겸직 여부 .....        | 68     |
| <br>제 5 장 결론 .....         | <br>73 |
| 제 1 절 연구결과의 요약 .....       | 73     |
| 1. 이낙연 총리의 자원 .....        | 73     |
| 1) 정치적 자원 .....            | 74     |
| 2) 행정적 자원 .....            | 75     |
| 3) 개인적 자원 .....            | 76     |
| 2. 국무총리 역할에 따른 유형 .....    | 77     |
| 제 2 절 연구결과의 의의 및 시사점 ..... | 79     |
| 1. 국무총리 중심의 연구 .....       | 79     |
| 2. 국무총리 역할을 다각도로 규명 .....  | 80     |
| 3. 최장수 인기 국무총리를 검증 .....   | 81     |
| 제 3 절 연구결과의 한계 .....       | 83     |
| 1. 분석 방법상 한계 .....         | 83     |
| 2. 분석 내용상 한계 .....         | 85     |
| <br>참고문헌 .....             | <br>87 |
| Abstract .....             | 92     |



## 표 목차

|   |    |
|---|----|
| <표 1> 정치적 자원에 따른 국무총리 유형 분류 .....                           | 21 |
| <표 2-1> 국무총리의 자원을 규정하는 주요 요소 .....                          | 22 |
| <표 2-2> 국무총리의 자원을 규정하는 주요 요소 .....                          | 26 |
| <표 2-3> 자원에 따른 국무총리 유형 분류 .....                             | 28 |
| <표 3> 인터뷰 대상자 .....   | 30 |
| <표 4-1> 대통령 선거에서 당선자-2위 득표율 격차 .....                        | 34 |
| <표 4-2> 대통령 취임 후 첫 직무수행평가 여론조사 .....                        | 34 |
| <표 4-3> 국무총리 인사청문회 직후 여론조사 .....                            | 44 |
| <표 4-4> 차기 정치 지도자 선호도 조사 .....                              | 44 |
| <표 5-1> 국정현안점검조정회의 개최 .....                                 | 48 |
| <표 5-2> 이해찬 총리 취임 후 국무조정실 인력변동 .....                        | 53 |
| <표 5-3> 이낙연 총리 재임 기간 국무조정실 인력변동 .....                       | 54 |
| <표 6> 1987년 대통령 직선제 개헌 이후 정세균 총리까지 국무총리 중<br>국회의원 겸직자 ..... | 70 |
| <표 7> 정치적 · 행정적 · 개인적 자원별 주요 요소를 이낙연 총리가 보<br>유한 수준 .....   | 74 |

# 제 1 장 서론

## 제 1 절 연구의 배경 및 목적

국무총리제도는 1948년 제헌헌법에서 규정된 이래 현재까지 존속 중이다. 일련의 법 개정 과정 속에서 일부 국무총리의 권한 등은 변동됐지만 핵심 역할은 큰 틀에서 변함없이 유지되고 있다.

국무총리는 대통령 궐위 시 권력을 승계한다. 행정부의 2인자로서 입법부인 국회를 상대로 행정부를 대표한다. 행정 각부를 통할하고 조정하는 역할도 수행한다. 헌법에선 국무총리가 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할하고, 각 중앙행정기관의 장을 지휘, 감독하는 등 역할을 수행한다고 명시하고 있다.<sup>1)</sup>

이처럼 국무총리는 일견 막강한 권한 및 역할을 가진 자리로 보이지만 실제 운용된 현실에선 국무총리마다 그 역할의 스펙트럼이 매우 넓었다. 보다 정확히는 국무총리제 도입 배경이나 기대된 역할만큼 임기 중 그에 어울리는 위상과 권한을 가진 국무총리는 드물었던 게 사실이다. 실질적 권한을 행사하고 적극적 역할을 수행하기보단 형식적이고 수동적인 역할에 치중한 경우가 많았다는 의미다. 행사장에서 축사를 읽는 등 형식적인 의전 역할에만 치중하는 ‘의전 총리’, 대통령이 써준 원고를 대신 읽는 ‘대독 총리’, 대통령의 방탄조끼 역할로 정의되는 ‘방탄 총리’ 등 용어들이 국무총리를 지칭하는 말로 자주 등장한 건 그만큼 ‘실세’로 인정받은 국무총리가 적었다는 것이다.

그런 가운데 이례적으로 실질적 역할을 수행한 국무총리도 있었다. 대표적인 사례가 노무현 정부 시절 이해찬 총리다. 이해찬 총리의 구체적인 권한 및 역할에 대해선 일부 분석이 갈리지만 그 위상이 실세로 불리

---

1) 대한민국 헌법 제86조 제2항

기에 모자람이 없을 만큼 높았다는 측면에 대해선 대부분 평가가 일치한다.

이해찬 총리 시절 출입기자로 활동한 한 기자는 당시 분위기를 두고 이렇게 전하기도 했다.<sup>2)</sup>

“그 당시 ‘모든 일은 총리실로 통한다’ 는 말이 나왔는데 사실 ‘모든 결정이 총리실에서 내려졌다’ 가 맞다. 그때 한 총리실 사람은 ‘이해찬 총리가 오기 직전엔 두려움이 앞섰다. 그게 3개월 뒤 자부심, 6개월 뒤엔 자신감으로 바뀌더라’ 라고 했다. 그만큼 총리실 공기부터 달라졌다는 얘기다. 총리의 입김이 커지면서 덩달아 총리실 출입기자도 역대 가장 큰 규모로 꾸려졌다. 회사에서도 청와대 못지않게 인정받는 출입처가 됐다.”

그렇다면 가장 최근까지 임기를 수행한 이낙연 총리의 역할은 어땠을까. 대부분 역대 국무총리들이 그랬듯 관리형, 순응형 수준의 역할에 그쳤을까, 아니면 이를 넘어 실질적 권한과 책임을 지닌 분담형 총리로서 역할까지 수행했을까.

국내에서 국무총리의 권한 및 역할이 무엇인지를 정의하는 관점은 여전히 모호하고 유동적이다. 이에 국무총리 역할을 사례 중심으로 분석 시, 국무총리 역할에 대한 보다 명확한 관점을 제공하고 해석의 틀을 제시할 수 있단 측면에서 유용하다.

특히 이낙연 총리의 경우 아직 그 역할에 대한 분석 자료가 많지 않다. 언론에서 부각된 몇몇 활동만 드러났을 뿐 학술적인 연구나 분석은 사실 거의 없다. 이낙연 총리가 어떤 자원을 활용해 무슨 위치에서 어떻게 활동했는지에 대한 분석이 필요한 배경이다. 이러한 분석은 국무총리 역할 검증 차원에서도 적실성이 있다.

국내에선 국무총리제의 의의를 두고도 여전히 논란이 많다. 국무총리의 역할 자체가 모호하기에 국무총리가 바뀔 때마다 국무총리제를 바라보는

---

2) A 씨(일간지 기자) 인터뷰. 2020.2.17.

성격이 달라져 그 의의에 대한 교통정리조차 잘 되고 있지 않다는 의미다. 여전히 일각에선 국무총리 무용론까지 언급되는 상황이다. 총리의 역할을 사례 중심으로 검증하는 건 국무총리제 의의를 확인하는 측면에서도 필요하다.

박근혜 대통령 탄핵 이후 ‘촛불 정국’을 등에 업고 집권한 문재인 정부의 정치적 자원은 매우 강력했다. 임기 초반 국정 운영을 주도하겠다는 대통령의 의지 역시 매우 컸다는 평가가 나온다. 이러한 가운데 초대 국무총리로 부임한 이낙연은 재임 당시 나름의 입지를 구축해 이목을 끌었다. 특히 퇴임을 앞둔 시점에선 언론이나 대중의 주목을 집중적으로 받았다. 여론 조사에서 차기 대선 주자 가운데 압도적인 선두를 달리면서 자연스럽게 국무총리 재임 중 역할도 집중 조명됐다. 이낙연 총리가 실제 어떤 역할을 수행했는지 분석하는 건 이러한 상황을 설명하는 근거 자료로 삼기에도 적합하다.

## 제 2 절 연구 대상과 방법

### 1. 연구 대상: 최장수 국무총리 이낙연

이낙연 총리는 2017년 5월 31일 취임 이후 2020년 1월 14일 출근을 마지막으로 2년 7개월여 간의 국무총리 임기를 마무리했다. 그는 대통령 직선제 도입 이후 최장수 국무총리 신기록을 갈아 치웠다. 직전 최장수 국무총리는 김황식(2010년 10월 1일~2013년 2월 26일)이었다.

4선의 중량급 정치인이자 37대 전남 도지사를 역임 중이던 이낙연이 국무총리로 지명되자 자연스럽게 ‘책임총리’ 역할론이 부각됐다. 실제 문재인 대통령은 국무총리 후보자 지명 직후 “하루속히 국정을 안정시켜야 하는 비상 과도기 상황에서 안정적인 인사로서 총리가 첫 내각을 이끌게 하는 게 중요하다고 판단했다”며 “협치 행정, 탕평 인사의 신호탄이 될 것”이라고 밝혔다. 비중 있는 국무총리의 역할을 시사했던 셈이다.(동아일보, 2017.5.11. 기사)

이낙연 총리 역시 지명 후 출근길에서 “새 총리는 의전 또는 방탄총리가 아니라 강한 책임의식을 갖고 업무에 임하는 총리가 돼야 한다”고 강조했다.(동아일보, 2017.5.16. 기사) 언론사와 인터뷰에선 “책임총리 역할을 부여받은 만큼 장관들과 그 역할을 공유해 소신껏 일할 여건을 만들어 줄 것”이라고 하는 등 책임총리 역할에 대해 적극적인 의지를 드러냈다.(동아일보, 2017.5.22. 기사)

이낙연 총리 퇴임 직후 평가는 어땠을까. 일부 언론에선 문재인 대통령의 국정 파트너로 원활한 소통을 통해 내각을 안정적으로 이끌어왔다는 평가가 나왔다.(뉴스1, 2019.10.28. 기사) 대부분 역대 국무총리들의 역할이 대통령을 보좌하고 국정을 조율하는 관리형 수준에 그친 반면 이낙연 총리는 적극적으로 내각을 총괄하고 국정을 주도해나가며 실세총리 면모를 일정 부분 드러냈다는 의미다.

실제 이낙연 총리는 중동호흡기증후군(메르스)을 비롯해 강원도 산불,

돼지열병, 조류인플루엔자(AI), 지진, 태풍 등 각종 재해·재난 상황에서 내각을 직접 총괄하며 발 빠르게 초동대응에 나서 피해를 최소화시켰다는 평가를 받았다. 피해 현장을 직접 방문하고 그 경과를 세밀히 살핀 이낙연 총리의 현장 중심 행정이 빛을 발했다는 것이다.(오마이뉴스, 2019.12.18. 기사) 이낙연 총리 스스로도 퇴임 즈음 언론 인터뷰에서 자신의 역할 관련해 “현장에서 시작해서 현장에서 끝날 것 같다”고 말한 바 있다.(노컷뉴스, 2020.1.3. 기사)

문재인 대통령이 이낙연 총리에게 비중 있는 역할을 부여한 사례들도 있다. 2018년 신년 정부부처 업무보고를 이낙연 총리가 직접 주재하도록 했다. 대통령이나 권한대행이 아닌 국무총리가 직접 정부 업무보고를 받은 것은 이낙연 총리가 처음이었다. 문재인 대통령은 이낙연 총리가 외국순방에 나설 때는 대통령 전용기인 공군1호기를 타도록 배려했다. 이낙연 총리 퇴임 이후 가진 2020년 1월 14일 신년기자회견에서 문재인 대통령은 “이낙연 총리님에게 책임총리라는 카테고리랑 별개로 외교 조차 대통령의 외교를 분담할 수 있도록 순방 기회를 드리기도 했다”고 했다. 이어 “대통령 전용기도 보내 드리고 매주 총리를 만나며 국정 운영을 논의하는 노력을 했다. 그런 노력은 계속될 것”이라고 강조했다. 또 “협치야말로 우리 정치에서 가장 큰 과제라고 할 수 있다”고 덧붙였다.(MBC, 2020.1.15. 기사)

다만 일각에선 이낙연 총리의 역할이 초기 기대된 수준에는 미치지 못한다는 평가도 나왔다. 우선 정보 접근 측면에서 국무총리가 아닌 청와대의 입김이 워낙 강해 ‘실세 총리’가 아닌 ‘관리형 총리’에 그쳤다는 지적이 있다. 실세 총리의 주요 권한으로 인식되는 고위공직자 인사권 등에 있어서도 이낙연 총리의 역할은 문 대통령과 함께 ‘협의’를 했다고보다는 청와대에서 모두 정한 내용을 받아들이는 수준에 그친 것 아니냐는 시선도 있었다.(한국일보, 2020.1.14. 기사)

‘실세 총리’의 특징 중 하나로 인식되는 대의회 권한이나 집권당 리더십에 있어서도 이낙연 총리의 권한은 시작부터 한계가 있었다는 지적

도 나왔다. 이낙연 총리가 중량급 정치인이지만 애초에 ‘친문재인’ 색채가 열고 당 내 세력이 탄탄하지 못해 대의회 권한 및 집권당인 더불어민주당을 리드할 만큼 정치적 자원을 가지지 못했다는 평가다.(헤럴드경제, 2019.10.28. 기사)

## 2. 연구 방법: 자원 중심 역할 분석

본 연구에선 그렇다면 실제 이낙연 총리의 역할은 어땠는지 확인해보기로 했다. 이를 위해 그가 가졌던 ‘자원’ 중심으로 분석했다.

우선 국무총리 역할을 규정하는 핵심 기준이 되는 자원이 무엇인지 파악한 뒤, 실제 이낙연 총리가 각각의 자원을 얼마나 가졌고, 자신의 역할과는 어떻게 연계시켰는지 살펴봤다. 이를 통해 임기 전 스스로 강조한 역할을 얼마나 수행했는지 그 수준을 확인했다. 그리고 이를 바탕으로 총리 역할에 따른 유형 모델을 접목해 이낙연 총리는 어느 유형에 가까웠는지 분석했다.

국무총리가 가진 자원 중심의 분석은 다양한 세부 역할을 동시에 규명하기에 적합하다. 국무총리 역할은 복합적인 세부 역할의 조합으로 이뤄지는 만큼 자원 중심으로 볼 때 보다 입체적인 분석이 가능해진다는 의미다.

또 자원 중심 관점은 이낙연 총리와 다른 국무총리들 간 비교 분석을 가능하게 해준다. 대한민국 국무총리의 역할은 헌법상 규정돼 있지만 실제 그 역할의 스펙트럼은 국무총리마다 달랐다. 이는 국무총리마다 보유한 자원의 양과 질이 상이했기 때문이다. 개인의 역할을 분석하는 건 기본적으로 객관화 또는 계량화하기 힘든 성격이 강하다. 그럼에도 어떤 자원을 얼마나 가졌는지 파악할 경우 복수의 대상에 대한 상대적인 비교가 어느 정도 가능해진다.

이 논문에서도 이낙연 총리 역할을 보다 동태적으로 분석하기 위해 일

부 다른 국무총리 사례와 비교했다. 대표적인 비교 대상은 노무현 정부 시절 이해찬 총리다. 이해찬 총리는 역대 국무총리 가운데 대표적인 실세 총리로 꼽힌다. 각료를 정하는 정부구성은 물론, 국무회의를 주재하고 고위공직자 인사에 깊숙이 개입하는 등 정부운영에 있어서 이해찬 총리만큼 실권을 가진 국무총리가 없었다는 평가가 일반적이다. 이에 이해찬 총리의 역할, 권한 등을 이낙연 총리의 그것과 얼마나 같고 다른지 비교 분석해 그 역할을 보다 입체적으로 확인하고자 했다.

자원 중심 관점은 각종 역할이 서로 영향을 끼치는 부분까지 확인 가능하단 측면에서도 유용하다. 한 개인의 역할은 그 안에서만 의미가 제한되진 않는다. 역할마다 서로 유의미한 영향을 끼친다. 복수 자원의 상호관계를 파악하면 국무총리의 다양한 역할 및 권한이 서로 얼마나 영향을 끼치는지, 그 영향을 받아 어떻게 변동되는지 들여다볼 수 있다.



## 제 2 장 이론적 논의 및 선행연구 검토

### 제 1 절 국무총리제도의 개관

우리 헌법사에서 국무총리제도 관련해 그 지위 및 권한 등에서 지금의 원형이 만들어진 건 1948년 제헌헌법에서였다. 제헌헌법은 국무총리의 지위를 대통령의 보좌기관으로 명확히 하는 한편 △부통령과 국무총리를 동시에 두고 △국무총리 임명 시 국회의 승인을 받아야 하고 △국무위원 임명 시 국무총리의 제청 없이 대통령이 단독으로 임명하도록 규정했다. 이때 국무총리제는 사실상 정치적 타협의 산물로 탄생한 측면이 컸다. 내각책임제를 내세운 한민당과 대통령제를 내세운 이승만 주장이 타협한 형태로 대통령과 부통령, 국무총리까지 둔 기형적인 정부 형태가 만들어진 셈이다.

이러한 국무총리제는 1차 개헌(1952년)을 거치며 국무위원 임명 시 국무총리가 제청해야 한다는 등으로 일부 수정됐다. 국무위원과 행정 각 부 장관을 국무총리 제청에 의해 대통령이 임명하도록 해 제헌헌법에 비해 국무총리의 지위가 강화됐다.

그러나 이승만이 대통령으로 선출되면서 파행을 거듭한 국무총리제는 ‘사사오입 개헌’으로 불린 2차 개헌(1954년)을 거치며 폐기되기도 했다. 의원내각제적 요소가 없어지고 미국식 대통령제가 도입된 것이다.

이후 1960년 이승만 대통령 하야 후 내각책임제를 기반으로 하는 3차 개헌이 단행되면서 국무총리는 다시 부활했다. 이때 국무총리는 짧은 기간이긴 했지만 내각제 시스템 속에서 각료임명권 등 상당한 권한을 가졌다.

5차 개헌(1962년)을 통해 다시 대통령제로 정부 형태가 바뀌면서 국무총리는 대통령의 보좌기관으로 지위가 변동됐다. 이후 국무총리제도는 국무총리 임명 시 국회 동의를 불필요했던 부분이 7차 개헌(1972년)을 통해 ‘국회 동의 필요’ 등으로 바뀌는 변화가 있었다. 다만 일부 내용

변동을 제외하곤 5차 개헌 내용이 현행 국무총리제에 가까운 형태로 계속 유지됐다.

앞서 언급했듯 우리나라는 건국 이후 헌법 개정 과정에서 2차 개헌 당시만 제외하곤 모든 헌법이 국무총리제를 채택했다. 이렇게 자리 잡은 현행 헌법에서의 국무총리 지위 및 권한은 다음의 수준으로 요약할 수 있다.

우선 국무총리는 헌법에 보장된 바와 같이 대통령 보좌기관으로서 지위와 권한을 가진다. 이는 내각책임제에서의 국무총리가 정책의 최종결정권자로서 역할을 수행하는 것과 달리 한국의 국무총리는 독자적 정책 결정 및 실행 등에서 한계가 있다는 의미로 해석 가능한 부분이기도 하다.

국무총리는 또 행정 각부를 통할한다. 헌법은 국무총리가 대통령 궐위 또는 사고로 인해 직무 수행이 불가능해질 시 그 권한도 대체한다고 명시하고 있다.

헌법은 국무총리가 국무회의 구성원인 동시에 국무회의 의장인 대통령을 보좌하는 부의장의 지위와 권한을 가진다고도 명시한다. 이러한 지위에 따라 국무총리는 대통령 부재 시 대통령을 대신해 국무회의를 주재한다. 또 국무위원 임명 제청권과 국무위원 해임 건의권도 가진다.

마지막으로 국무총리는 행정 사무의 주요 주체로서 각종 사무를 총괄하고 조정, 처리하는 권한도 보유한다. 국무총리가 소관 사무에 관해 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령을 발할 수 있는 건 이러한 지위의 연장선상에서 해석 가능한 부분이다.

일반적으로 정부의 형태는 크게 대통령제와 의원내각제, 이 둘이 혼합된 이원정부제 등으로 나뉜다. 대통령제를 채택한 대표적인 국가가 미국이라면 의원내각제는 영국, 이원정부제로는 프랑스 등이 있다.

한국의 경우 대통령제를 중심으로 하되 국무총리를 두고 있어 형태상으로는 이원정부제에 가깝다. 다만 한국의 국무총리는 정부 수반이 아니다. 또 대통령에 의해 해임될 수도 있다. 물론 형식적으로는 내각을 통

할 수 있고, 내각 구성 및 고위공직자 인선 등에 있어서도 관여하는 권한 등을 보유하지만 프랑스, 핀란드 등의 의원정부제 국가와 비교할 때 그 권한 자체가 크게 제한돼 있는 게 사실이다. 이렇게 볼 때 한국의 정부 형태는 대통령제적 의원정부제에 가깝지만 그 가운데서도 상대적으로 국무총리의 권한이 적은 유형에 해당된다고 볼 수 있다.

## 제 2 절 선행연구 검토

### 1. 자원 중심 분석에 관한 선행연구

앞서 서론에선 국무총리가 가진 ‘자원’ 중심으로 분석하는 방법론의 장점을 설명한 바 있다.

우선 자원 중심 분석은 국무총리 등 행위자의 역할 및 권한이 변동하는 양상이나 그렇게 된 원인을 보다 동태적으로 분석하기에 적합한 방식이다. 또 자원 중심 분석은 행위자가 가진 다양한 세부 역할이 무엇인지 동시에 확인 가능하게 해준다. 한 행위자의 다양한 역할 간 관계를 파악할 때도 자원 중심 분석은 강점을 갖고 있다. 그밖에 복수의 행위자가 실행한 역할을 비교하는 과정에서도 자원 중심으로 들여다보면 보다 입체적인 분석이 가능해진다.

기존 자원 중심 분석 중 특히 정치인의 자원에 대한 연구는 주로 대통령이 보유한 자원 중심으로 진행된 경우가 많다.

Light(2009)는 대통령의 정치력이 개인적·정치적·제도적 자원에 의해 설명 가능하다고 정리했다. 우선 개인적 자원으로는 통찰력, 자신감, 협상력 등이 있다. 두 번째, 정치적 자원의 경우 내적 자원과 외적 자원으로 분류된다. 마지막으로 제도적 자원에는 예산을 관리하는 조직, 주요 참모의 수준 등이 포함된다.

특히 Light는 정치적 자원의 중요성을 강조했다. 이 자원에 따라 대통령이 가진 역할 및 권한의 범위가 달라진다고 봤기 때문이다. 즉 내적 자원에 속하는 △시간 △정보 △전문지식 △에너지 등 요소와 외적 자원에 포함되는 △정당의 지지 △국민의 지지 △선거에서의 득표율 △의회 지지율 △평판 등 요소를 얼마나 보유했느냐에 따라 대통령의 활동 가능 범위와 교섭 능력, 정책 추진 가능성 등이 달라진다고 봤다. 이에 더해 Light는 대통령의 자원 보유 수준이 주요 정책을 실행에 옮기는 기회 측면에서도 차이를 만드는 요소라고 설명했다. 양질의 자원을 많이 가진

행위자일수록 더 적절한 타이밍에 더 필요한 정책을 실행하는데 유리한 위치에 있다고 본 것이다.

백창재(2018)는 20세기 들어 미국 대통령들의 권력 자원이 계속 늘어나는 상황에 주목했다. 이에 그 핵심 권력 자원의 성격 및 특징 등을 규명하고자 했다.

백창재의 연구는 대통령 리더십의 성공 요소를 파악하는 과정에서 개인은 물론 구조적 수준까지 고려해 균형 있게 분석했다는 측면에서 주목할 만하다. 나아가 대통령이 가진 각각의 자원이 대통령직 수행 과정에서 어떤 이득 및 손실을 가져오는지 등까지 분석한 점 역시 차별화되는 부분이다.

백창재는 특히 미국 대통령이 가진 제도적 자원에 집중했다. 대통령 권력의 핵심 제도적 자원으로 백악관 조직 및 행정부를 꼽고, 이들 조직이 어떻게 대통령의 권력으로 연결됐는지 분석한 것. 이를 통해 20세기 이후 미국 대통령들은 거대해진 백악관 참모 및 연방 정부의 관료 조직을 발판 삼아 그들의 통제 기능을 강화했다고 강조했다. 그리고 이 과정에서 행정 수반으로서 행정부를 통제하는 역량이나 전문적 참모 조직을 이용해 국정을 장악하는 능력이 미국 대통령 권력의 중심으로 자연스럽게 자리 잡게 된 부분도 설명했다.

자원의 중요성을 강조한 선행연구들은 그 자원의 유형을 대체로 크게는 정치적, 제도적, 개인적 차원의 하나로 분류했다. 정치인 등 주요 행위자의 역할 및 권한 변동에 영향을 줄 수 있는, 정치 행위자가 보유한 자원이 이 세 가지 유형 중 하나에 포함될 가능성이 크다는 의미다.

Jones(1991)는 유럽에서 총리의 권한을 확인하기 위해 자원 개념에 초점을 맞춰 분석했다. 총리가 가지는 권한은 각 국가가 가진 헌법, 역사, 문화 등에 따라 기본적으로 다르게 나타나는데 특히 주요 행위자의 자원 보유 수준이 핵심이라고 본 것. 즉 각 행위자가 얼마나 자원을 보유했는가와 이렇게 다른 자원을 가진 행위자들의 관계에 따라 총리의 권한이 크게 영향을 받는다고 설명했다.

특히 Jones는 다양한 자원 중에서 정치적 자원에 주목했다. 그리고 총리의 정치적 자원 역시 그 외 행위자들인 대통령, 정당, 일반 국민 등과의 관계 속에서 확인해야 정확히 파악할 수 있다고 봤다. 정치적 권력은 적어도 두 행위자와의 관계 속에서 생성되고, 자원 역시 그러한 관계를 통해 드러나기 때문에 총리의 정치적 자원을 측정하려면 다수의 행위자 및 다양한 요소와의 관계를 중심으로 분석해야 한다는 것이다.

Jones는 그러면서 각국마다 다른 헌법 등 제도적인 요소의 중요성도 언급했다. 헌법 등 공식적인 제도가 정치적 자원처럼 총리의 자원을 결정하는 핵심적인 요소는 아니다. 다만 특정 자원의 범위를 둘러치거나 한계를 설정하는 수준의 역할은 할 수 있다고 보고 그 의미에 대해 설명한 것이다.

Wright와 Knapp(2006)은 주로 프랑스 등 주요 유럽 국가를 중심으로 주요한 정치 행위자 간 관계를 분석했다. 또 이들 국가에서 정치 제도의 작동 방식 등을 설명하며 그 과정에서 자원 개념도 적극적으로 활용했다.

특히 Wright와 Knapp은 총리의 역할 및 권한을 설정함에 있어 대통령과의 관계에 비중을 크게 뒀다. 그러면서 이러한 총리와 대통령의 관계를 결정하는 주요한 변수들로 정치적, 헌법적, 행정적 자원 등을 제시했다.

Wright와 Knapp이 언급한 정치적 자원으로는 우선 의회 다수파가 어떻게 형성돼 있는지가 해당된다. 또 정치 행위자가 의회 및 당에 얼마나 영향을 끼치는 지 등도 중요한 요소로 꼽혔다. 그밖에 대중적 인기, 지지 기반 등도 정치 행위자의 권한을 결정짓는 주요 정치적 자원으로 제시됐다.

Wright와 Knapp은 헌법적 자원의 경우 다른 자원보다 보다 공식적인 성격을 지닌 도구라고 인식했다. 이에 크게 봐선 법적, 규범적으로 활용 가능한 자원 등이 모두 여기에 해당된다고 봤다.

세 번째 행정적 자원에는 활용 가능한 관료 등 조직적 자원의 규모를 우선 꼽았다. 또 측근 조직이 얼마나 양질인지, 주요 고위급 인사를 함

에 있어 정치 행위자의 권한이 얼마나 있는지 등도 주요 행정적 자원으로 포함시켰다.

성시영(2014)은 한국과 미국에서 장관의 재임에 영향을 미치는 요인을 비교 분석하는 과정에서 그 요인을 크게 장관의 개인적인 특성과 정치적인 특성, 장관을 임명한 대통령과 관계된 특성의 세 가지로 분류했다. 성시영이 언급한 ‘특성’은 본 연구에서 다루는 자원 개념과 유사한 부분이 많다는 점에서 눈여겨볼 만하다.

성시영은 우선 장관의 개인적인 특성으로 △연령 △성별(性別) △변호사 자격 △해당 부처에서의 경험 △다른 부처에서의 경험 △민간 부문 경험 △학계 경험 △언론계 경험 등을 꼽았다. 다음으로 장관의 정치적인 특성에는 △의회 의원 경험 △지방자치 경험 △대통령 참모 경험 △장관 역임 경험 등이 있다고 봤다. 마지막으로 장관을 임명한 대통령과 관계된 특성으로 △대통령의 초·재임 여부 △대통령 임기 중 장관 임명 시기 △대통령의 이념 △출신지역 △대선 득표율 △여당의 의외 의석 비율 등을 들었다.

성시영은 위 세 가지 특성을 중심으로 분석한 결과, 한국에선 장관의 개인적인 특성과 정치적인 특성이 재임기간에 영향을 미치지만 미국에선 그렇지 않다고 봤다. 또 장관을 임명한 대통령과 관계된 특성의 경우 한국과 미국 모두에서 장관의 재임기간에 일정 부분 영향을 미친다는 점도 확인했다.

한국의 정치 갈등 현상을 확인하는 과정에서 자원 개념을 끌어와 그 자원이 어떻게 동원되는지, 자원과 갈등의 관계는 어떻게 설정되는지 등을 분석한 연구도 있다.

김만흠(1996)은 정치 갈등이 각 정치 사회의 체제, 정권의 성격 및 정책, 리더십의 유형, 사회적 구조, 정치문화 등 여러 변수에 의해 발생하고 표출된다고 설명했다. 특히 현실 정치에선 권력자원이 중요한 요소라고 봤다. 현실 정치에서의 갈등은 동원 가능한 권력자원에서 시작되는

경우가 많고 현실 정치에 대한 비판적 실천 등이 권력자원에 의해 영향을 받는다고 본 것이다. 이에 정치 갈등을 동태적으로 파악하려면 무엇보다 권력자원을 중심에 놓고 봐야 현실에 적용 가능하고 유연한 분석이 가능하다고 지적했다.

## 2. 국무총리의 역할에 관한 선행연구

국무총리의 역할 관련해서도 다양한 선행연구들이 존재한다.

조석준·임도빈(2010)은 국무총리의 역할을 기능적인 측면에 초점을 맞춰 크게 4가지로 나눴다. i) 다양한 정치 세력 안에서 통합에 도움을 주는 기능 ii) 대국민을 대표하는 상징적 기능 iii) 대통령을 보좌하는 기능 iv) 행정 각 부에 대한 통합 및 조정 기능이다.

다만 조석준·임도빈은 대체로 국무총리들이 이들 기능을 수행함에 있어서 근본적으로 한계가 있다고 지적했다. 또 그나마 기대되고 부여된 수준만큼의 역할도 하지 못한 경우가 많았으며 대체로 비판적인 시각으로 역할론을 규정했다. 반면 국무총리와 대조적으로 대통령비서실은 실질적으로 ‘소내각’을 구성해 내각 위에 군림하는 형태를 보인다고 강조했다. 일명 제왕적 대통령제에 가까운 대한민국에서 대통령비서실은 계선을 지휘하는 ‘큰 계선’의 역할을 한다고 본 것. 즉 대통령비서실은 참모기관으로서 의사결정권 및 지휘 명령권 없이, 계선 조직이 그 목적 수행을 원활히 하도록 지원·자문·권고하는 역할에 머물러야 하지만 실질적으론 이를 훨씬 상회하는 역할을 하고 있다고 지적한 것이다.

국무총리의 역할 관련해서 특히 정책 조정 기능에 주목한 연구들이 많았다.

김종문(2003)은 설문조사 및 사례 연구 방식을 통해 국무조정실의 정책조정 실태를 확인하고, 정책조정 가능성 및 한계, 향후 개선방안까지 모색했다.



보다 구체적으로 우선 정책조정과정에 영향을 미치는 변수로서 정책조정환경, 정책조정문제의 내용과 성격, 정책조정기구, 조정수단 및 전략, 정책조정 참여자의 가치 및 태도를 설정했다. 그리고 이러한 변수들을 국무조정실의 정책조정 실태 분석 과정에서 활용했다. 이렇게 실태 분석한 결과를 통해 환경, 구조, 행정 요인 측면에서 문제점을 확인하고, 각각의 문제와 관련한 처방까지 제시했다.

김형성(2004)은 국무조정실의 정책조정기능에 주목했다는 점에선 김종문과 유사하다. 다만 국무조정실이 지휘자, 중재자, 조정자의 역할을 동시에 수행해야 한다는 점을 특히 강조했다. 이를 통해 국무조정실이 정부 조직 안에서 보다 적극적인 관리자 역할을 담당해야 한다고 봤다.

하민철(2013)은 김대중 정부와 노무현 정부 때 발간된 정책조정백서에 수록된 429개의 정책갈등 과제를 분석했다. 이러한 과제 분석을 통해 국무총리실이 얼마나 많은 정책갈등을 얼마나 빨리 조정했는지 확인했다.

결과적으로 하민철은 국무총리실이 성공적인 정책조정 역할을 수행해서 정책 갈등이 장·단기적으로 가져올 수 있는 피해를 차단하는데 기여했다고 봤다. 또 정책조정의 제도적 장치들을 체계화하는 데 있어서도 국무총리실이 큰 기여를 했다고 설명했다.

이에 앞서 박영훈(1994)은 국무조정실보다 국무총리의 정책 조정 역할에 특히 주목했다. 박영훈은 국무총리의 정책조정 방식을 크게 회의와 지시 및 훈령의 두 가지로 분류했다. 보다 세부적으로는 정책조정과 관련한 주요한 회의는 다시 i) 국무회의 ii) 관계장관회의 iii) 위원회 등으로 나뉘었다. 그러면서 각 회의별로 정책 조정에 얼마나 영향을 주고 어떤 실질적으로 유용한 지 등을 평가했다.

김영수(2013)는 특히 이명박 정부 당시 국무총리의 정책조정 활동 연구에 초점을 맞췄다. 대통령에 의해 임명되는 국무총리가 대통령의 임기에 따라 어떻게 정책조정활동을 수행하는지를 국무회의, 국가정책조정회의, 각종 위원회, 국무총리 훈령 및 지시, 국무총리의 외부일정(현장점검 등) 등을 중심으로 분석했다.

이를 통해 이명박 정부 5년 동안 국무총리의 정책조정 활동은 대통령 임기 초반부에 중반부보다 활발했고, 임기 후반부에도 중반부보다 활발해 전체적으로 하강상승세인 V자 형태로 나타났다고 결론을 내렸다. 또 실증자료 분석 및 설문조사 결과를 통해 국무총리의 정책조정활동이 가장 중요한 정책분야로 사회문화 분야를 꼽았고, 향후 국무총리는 이 분야에 초점을 맞춰 컨트롤타워 역할을 해야 한다고 봤다. 이에 더해 국무총리 정책조정활동 중 가장 중요한 수단이 국가정책조정회의라는 부분도 강조했다. 그러면서 향후 가장 활성화가 필요한 조정활동 역시 국가정책조정회의라고 설명했다.

권용식(2014)은 중앙부처 정책조정의 현황과 특징을 분석했다. 이를 위해 김영삼 정부부터 이명박 정부까지 20여년의 기간을 시간적 범위로 설정한 뒤 국무총리실의 정책조정시스템 및 조정사례 총 846건을 중심에 놓고 분석했다.

그 결과 융·복합적 조정과제가 증가할수록 정책조정 여건이 더욱 어려워짐에 따라 이에 맞춰 효율적·효과적으로 대응해야 한다고 강조했다. 또 조정기체의 조정 역량을 강화하기 위해 정책조정시스템의 제도화·체계화도 필요하다고 설명했다. 이에 더해 국무총리실의 정책조정 결과(조정성과)는 조정주체요인 중 ‘국무총리의 조정역량’ 및 ‘국무총리실의 정책조정시스템’에 의해 영향을 많이 받는다는 점도 확인했다.

특히 권용식은 이명박 정부 당시 국무총리 역할을 중심으로 조정역량을 분석했는데, 그 결과 김황식 총리의 조정역량은 보통 수준인 반면 한승수·정운찬 총리의 조정역량은 상대적으로 그 수준이 낮았다고 지적했다.

국무총리의 역할을 대통령 중심으로 확인한 선행 연구들도 있었다.

양현모(2004)는 우리나라 역대 정부 국무총리제의 운영 실태를 분석한 결과, 많은 국무총리가 실질적 권한 없이 대통령의 정치적 책임만을 떠맡는 역할에만 머물렀다고 지적했다. 다만 참여정부는 다른 사례로 봤다. 참여정부에선 국무총리의 역할 및 위상이 그 이전 어느 정부의 국무

총리와 비교해도 크게 강화됐다고 본 것. 이에 참여정부에서 국무총리의 지위와 권한, 역할 등을 집중적으로 들여다봤다.

특히 양현모는 국무총리 역할을 규정함에 있어 대통령의 지위 및 권한을 중요한 부분으로 봤다. 이에 대통령의 분권적 국정운영 의지를 중심으로 참여정부에서 책임 총리제가 어떻게 등장했는지, 그 운용 과정과 조직 현황은 어땠는지 등을 분석했다.

김병문(2012)은 김영삼, 김대중, 노무현 정부의 개혁 정책을 각각 설명하고 그 성격을 비교분석했다. 특히 주요 개혁 추진 과정에서 이들 대통령의 리더십이 어떻게 작용했는지 관련해 집중적으로 분석했다.

그 결과 참여정부의 경우, 노무현 대통령이 국정 분권을 시도하고 당정을 분리하는 등 스스로 대통령의 권한을 축소하려는 의지가 강했다고 봤다. 일상적 국정운영이 국무총리 중심으로 변동된 것도 노무현 대통령의 의지 및 개혁 정책에 따른 결과물이라고 설명했다. 고질적인 권위주의 정치문화를 스스로 척결하려는 대통령의 탈권위주의적 리더십이 국무총리의 권한을 강화시켰다고 본 것이다. 그리고 이러한 탈권위주의적 행태가 정부 안팎에서 일정 부분 혼란을 야기한 측면이 있지만 결과적으로는 우리나라 민주주의 발전에 기여한 부분도 크다고 강조했다.

### 3. 국무총리의 유형에 관한 선행연구

#### 1) 책임총리에 관한 연구

이해찬 총리 등 이른바 ‘실세’ 총리를 지칭할 때 언론에 가장 자주 등장하는 용어가 ‘책임총리’ 개념이다. 앞서 언급했듯 이낙연 총리 역시 임기의 시작과 함께 언론과 대중이 가장 주목한 부분 중 하나가 책임총리로서 역할을 수행할 것인가란 이슈였다.

조재현(2003)에 따르면 책임총리는 대내적으로 행정 업무의 실질적인 총괄 역할을 담당하는 인물이다. 대통령이 대외적 국가원수 및 국정최고 책임자이자 국방·외교·통일 중심으로 역할을 수행할 때 대통령과 역할

을 분담해 대내적 행정 업무에 있어선 포괄적인 관리자이자 책임자로서 역할을 수행하는 개념이 책임총리라는 의미다. 자연스럽게 대통령의 명이 있을 때만 받들어 수행하거나 의전 역할에만 치중하는 등 소극적인 역할과는 거리가 있다. 반대로 대통령과 국정을 나눠 수행하고 나아가 대통령의 일방적 업무 독주를 견제할 수준만큼 적극적인 역할을 수행하는 개념이 책임총리 정의에 가깝다.

그러나 책임총리 개념은 법적으로 해석하기란 쉽지 않다. 우리 헌법은 국무총리를 두고 ‘국가원수이자 행정부의 수반인 대통령을 보좌하는 기관’이라고 분명히 명시하고 있다. 프랑스 등 의원정부제 하에서는 ‘총리가 정부를 지도한다’고 명시하지만 한국에선 국가원수이자 정부 수반이 대통령이라는 점을 분명히 하고 있다는 의미다. 이에 법적으로 국무총리에게 ‘책임자’ 지위까진 부여하기 어려운 게 사실이다.

그런 의미에서 책임총리는 법적으로 규정된 용어는 아니다. 또 학계에서 분석 틀로 광범위하게 활용되는 개념이라고 보기도 어렵다.

그보다는 오히려 대독총리, 방탄총리 등과 상반되는 의미로 주로 언론에서 활용하는 개념에 가깝다. 언론에선 무색무취하거나 자기 목소리가 없는 대독총리와 대조적으로 대통령을 보좌하는 수준을 넘어 국정현안을 컨트롤하는 총리를 책임총리라고 봤다.(헤럴드경제, 2020.1.10. 기사) 또 대통령과 독대를 하거나 정부 업무보고를 받는 등 기능을 수행하면서 민생과 내치를 관장하는 역할을 폭넓게 수행하는 국무총리를 책임총리로 보기도 했다.(경향신문, 2018.1.5. 기사)

일부 대통령들은 국무총리의 위상을 살려 주고 역할을 분담할 의지를 드러낼 때 책임총리를 언급하며 그 개념을 활용한 경우가 많았다. 노무현 대통령이나 문재인 대통령 역시 이러한 부분을 염두에 두고 책임총리를 직접적으로 언급한 바 있다.

국무총리 입장에선 자신의 역할을 적극적으로 수행하겠다는 의사를 표현할 때 책임총리라는 개념을 꺼내든 경우가 많았다. 책임총리가 가진 상징성을 내세워 자신의 의지를 표명한 셈이다.

이러한 측면을 고려 시 결국 책임총리라는 건 언론에서 적극적으로 활용한 개념이거나 대통령과 국무총리가 어떤 역할 방향을 제시하는 과정에서 꺼내든 상징적인 개념에 가깝다고 봐야 한다.

이에 본 연구에선 국무총리가 국정 의 최종결정권자라는 의미까지 일부 내포한 책임총리 개념의 활용은 가급적 배제했다. 대신 국무총리가 자원이나 역할을 ‘나눠 갖는다’ 는 측면에 더 주목해 그 역할을 분석했다.

## 2) 분담형 국무총리에 관한 연구

본 연구에선 국무총리의 역할 관련해 특히 한상익(2013)의 연구에 주목했다.

한상익은 국무총리의 역할이 어떤 지에 따라 유형을 4가지로 분류했다. 그리고 그 역할에 따른 특징으로 다음과 같이 분석했다.

우선 ‘순응형’ 국무총리는 대통령에 대해 일방적 의존과 종속을 하는 유형이다. 정치적이든 행정적이든 국무총리가 대통령의 의사에 완전히 순응한다는 의미다. 순응형 국무총리가 설사 정부운영이나 대의회 관계에서 행정적 차원을 넘어서 역할을 하더라도 이는 대통령의 구체적 지시에 따른 것일 뿐이다. 실제 업무 영역을 분담하거나 자신의 의사를 실현하는 형태는 아니라는 의미다.

다음으로 ‘소신형’ 국무총리는 개인적 차원에서 정치적 자원을 비교적 강력하게 보유한 유형이다. 소신형 총리는 이런 정치적 자원에 의존해 독자적 역할을 모색하지만 결국 대통령과의 갈등 속에서 좌절되는 특징을 가진다. 순응형에 비해선 국민적 명망이나 의회 기반 등에서 비교적 강한 정치적 자원을 가지지만 실질적 역할 및 권한에선 순응형 국무총리와 큰 차이가 있진 않다.

세 번째로 ‘관리형’ 국무총리의 역할은 주로 대통령 임기의 안정적 마무리와 선거 관리를 위한 행정 등에만 국한된다. 국정 운영에서는 특별한 역할이나 권한을 가지기 어렵다. 아울러 기대되는 역할 자체가 중립적인 선거관리와 행정이기 때문에 정치적 자원을 가지지 않은 사람이 선택되는 특징이 있다.

한상익은 마지막으로 가장 주목해야 할 유형으로 ‘분담형’ 국무총리를 들었다. 분담형 국무총리는 독자적인 정치적 자원을 갖고 있다는 점에서 순응형 및 관리형과 구분된다. 재임 중에 국정의 일부분을 분담해 실질적인 역할 및 권한을 가진다는 점에서 소신형과도 구분된다. 결국 분담형 국무총리는 대통령이 활발하게 활동하는 시기에 대통령과 협력적 관계를 맺고 국정을 함께 운영한다는 점에서 나머지 비분담형 국무총리들과 근본적인 차이를 가진다.

한상익은 이렇게 국무총리 유형이 갈리는 핵심적인 기준을 대통령과 국무총리가 보유한 정치적 자원의 관계에서 찾았다. 대통령과 국무총리가 보유한 정치적·제도적·개인적 자원이 관계를 맺는 상황적 맥락 및 이를 활용하는 행위자의 전략이 국무총리 역할에 영향을 끼치지만 그 핵심 요소로는 정치적 자원을 지목한 것이다. 그러면서 대통령과 국무총리의 정치적 자원이 어떻게 조합되느냐에 따라 아래(표 1)와 같이 4가지 국무총리 유형이 결정된다고 봤다.

특히 한상익은 분담형 국무총리의 출현과 관련해선 대통령의 임기 시점에 주목했다. 분담형 국무총리는 대통령의 임기 말 정치적 자원이 약할 때, 반대로 국무총리의 정치적 자원이 강한 상황에서 등장한다고 가정한 것이다.

표 1) 정치적 자원에 따른 국무총리 유형 분류

| 구분              |   | 대통령의 정치적 자원            |                    |
|-----------------|---|------------------------|--------------------|
|                 |   | 강                      | 약                  |
| 국무총리의<br>정치적 자원 | 강 | 소신형<br>(Self-reliance) | 분담형<br>(Partaker)  |
|                 | 약 | 순응형<br>(Conformer)     | 관리형<br>(Caretaker) |

※출처: 한상익(2013, p.166)

## 제 3 장 연구 설계

### 제 1 절 연구 문제

한상익(2013)은 대통령의 자원이 주로 거시적이라면 국무총리의 자원은 비교적 미시적이라고 설명했다. 국무총리가 다루는 이슈는 주로 행정부 내부의 것이거나 정책 관계에 집중된다는 성격 때문이다.

그러면서 특히 행정부 내 자원을 가진 관계자들 간 상호관계를 강조하는 핵심행정부 이론의 자원 관점에 주목했다. 핵심행정부 이론은 정책결정과정에서 각 행위자의 자원 및 각자가 가진 자원 간 상호관계 및 활용 전략에 주목하는데 국무총리 역시 정책결정과정에서 다른 참여자들과 자원을 교환하고, 그에 따라 자신의 역할과 권한을 변동시킨다고 보았다.

이러한 이론 등을 바탕으로 한상익은 국무총리의 정치적·행정적·개인적 자원을 규정하는 주요 요소들을 아래(표 2-1)와 같이 정리했다.

표 2-1) 국무총리의 자원을 규정하는 주요 요소

| 정치적 자원   | 제도적 자원  | 개인적 자원   |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 대통령과의 관계</li> <li>▶ 집권당 또는 집권연합에 대한 영향력</li> <li>▶ 핵심행정부와의 네트워크</li> <li>▶ 국민 사이의 명망</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 헌법적 자원</li> <li>▶ 행정적 자원                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-인적·물적 자원으로서의 보좌기관의 크기</li> <li>-국무총리가 주재하는 공식적인 정책조정회의의 양과 질</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 정책 역량</li> <li>▶ 의원직의 겸직 여부</li> <li>▶ 역할 인식</li> </ul> |

※출처: 한상익(2013, pp.156~160)

우선 정치적 자원에선 대통령과의 관계를 첫 번째 요소로 들었다. 대통령이 국무총리에게 위임하는 권한의 폭과 강도가 바로 국무총리가 행사하는 실질적 권한의 폭 및 강도와 직결된다는 특성에 주목해서다.

두 번째는 집권당 또는 집권연합에 대한 영향력인데 그 영향력이 클수록 국무총리가 독자적 정치적 기반을 바탕으로 대통령의 협력자로서 위상을 가질 수 있다고 봤다.

세 번째는 핵심행정부와의 네트워크. 청와대 비서실 등 핵심행정부와의 관계에 따라 행정 각부에 대한 국무총리의 통할권이 달라질 수 있어서다.

네 번째 요소는 국민 사이의 명망이다. 명망이 높고 정치적 잠재성이 높은 국무총리일수록 대통령이 그 권한 행사를 대놓고 제약하는데 부담을 느낄 것이라고 봤기 때문이다.

제도적 자원의 경우 헌법적 자원과 행정적 자원으로 구분했다.

우선 헌법적 자원은 헌법기관으로서 국무총리의 위상을 확립하고 권한의 제한폭을 설정하는 역할을 하는 자원으로 정의했다.

이어 행정적 자원은 헌법적 자원에 비해 보다 미시적인 정책결정과 관련되는 부분으로 봤다. 행정적 자원의 요소는 크게 두 가지로 구분했는데 전자는 국무총리가 권한을 행사할 수 있도록 뒷받침하는 인적·물적 자원으로서 보좌기관의 크기, 후자는 국무총리가 주재하는 공식적인 정책조정회의의 양과 질이다.

마지막으로 개인적 자원 중에선 국무총리의 권한 변동에 영향을 끼치는 요소를 세 가지로 요약했다.

첫 번째는 정책 역량. 이는 국무총리의 권한 및 역할이 기본적으로 정치보다 정책에 무게 중심을 둔다는 측면을 고려해서다.

다음으론 의원직의 겸직 여부인데 의원직을 겸직하고 있을 시 대통령과의 관계에서 보다 적극성을 보일 수 있고, 국회 및 여당과의 관계에서도 유리하다고 봤다.

세 번째론 역할 인식 여부인데 국무총리가 보다 개입적인 역할 인식을 가진 경우 권한 및 역할도 강화될 여지가 있다고 설명했다.



본 연구에서는 한상익의 분석 등을 참고해 자원 중심으로 국무총리의 역할을 분석했다. 국무총리가 독자적 자원을 가지고 대통령과 국정을 분담해 실질적인 역할을 할 경우 책임총리 등 개념이 아닌 ‘분담형’으로 정의한 개념도 동일하게 가져왔다.

그러나 분담형 국무총리가 출현하는 기준에 있어선 한상익과 다른 관점을 취했다. 분담형 국무총리가 등장하는 출현 구조, 즉 분담형 국무총리가 어떤 자원적인 특징을 가지고 있는 지에 있어선 일부 다르게 정리했다는 의미다.

우선 반드시 대통령의 정치적 자원이 약할 때만 국무총리가 분담형 역할을 한다는 전제를 달리 했다. 한상익은 대통령이 △임기 말 레임덕 현상을 겪거나 △집권당이 원내 과반수를 이루지 못하거나 △자신의 집권당에 대한 통제력이 약할 때 등 정치적 자원이 약한 경우 이를 보완하기 위해 분담형 국무총리를 세웠다고 설명했다. 하지만 본 연구에서는 대통령의 정치적 자원이 국무총리의 역할에 끼치는 영향은 그보다는 한정적인 수준으로 인식했다. 대통령의 정치적 자원 정도가 국무총리 역할에 영향을 끼칠 순 있겠지만 절대적으로 국무총리 출현의 선행 조건이 되는 건 아니라는 의미다.

대신 정치적 자원 중에선 대통령과 국무총리의 신뢰 관계 형성을 더 중요한 변수로 봤다. 또 대통령의 국정운영 분담 의지가 크거나 국무총리가 집권여당에 영향력이 크다는 등의 조건이 충족돼도 대통령 정치적 자원의 강약 유무와 상관없이 분담형 국무총리가 등장할 수 있다고 봤다.

또 이 논문에선 정치적 자원만을 분담형 국무총리 역할을 결정짓는 핵심 변수로 전제하지도 않았다. 국무총리가 가진 행정적, 개인적 자원 역시 분담형 국무총리를 등장시키는 주요 변수로 가정해 정치적 자원 못지 않게 비중 있게 분석했다. 이는 국무총리의 역할 수준은 정치적 자원뿐 아니라 행정적, 개인적 자원과의 조합으로 정해진다고 봤기 때문이다.

### ■ 연구문제 1

**국무총리의 역할을 자원 중심으로 분석 시, 이낙연 총리는 어떤 역할을 수행했는가?**

- 1-1. 정치적 자원 측면에서 어떤 역할을 수행했는가?
- 1-2. 행정적 자원 측면에서 어떤 역할을 수행했는가?
- 1-3. 개인적 자원 측면에서 어떤 역할을 수행했는가?

이에 이 논문에선 우선 이낙연 총리의 역할을 확인하기 위해 정치적 자원은 물론 행정적·개인적 자원과도 각각 연결해 분석했다. 개별 자원을 규정하는 주요 요소는 앞서 설명한 한상익의 자원 요소를 기본으로 하되 중요도 등에 따라 일부 재구성해 이낙연 총리의 역할을 살폈다.

보다 세부적으로 우선 첫 번째 정치적 자원 영역 관련해선 일단 대통령과 국무총리의 관계를 중요한 요소로 두고, 이를 확인하기 위해 문재인 대통령이 이낙연 총리를 얼마나 신뢰했는지 등을 핵심에 놓고 분석했다. 또 국무총리가 가진 정치적 자원에도 주목해 이낙연 총리의 집권여당 내 영향력, 청와대 등 핵심행정부와의 네트워크가 어땠는지 등을 확인했다. 여론조사 결과 등을 중심으로 이낙연 총리에 대한 국민 사이의 명망이 어땠는지도 확인해 국무총리가 보유한 정치적 자원을 분석했다.

한상익은 제도적 자원의 경우 다시 헌법적 자원과 행정적 자원으로 분류했지만 본 연구에선 헌법적인 의미는 자세하게 다루지 않았다. 헌법적으로 규정된 국무총리의 권한 및 역할은 실질적 규정이기보단 선언적인 수준에 가깝다고 봤기 때문이다.

대신 행정적 자원에만 포커스를 맞춰 분석했다. 이에 이낙연 총리가 주재한 국정현안점검조정회의 등 각종 회의체의 양과 질이 어땠는지 분석해 정부운영권을 확인했다. 또 이낙연 총리가 직접 영향력을 행사한 조직이 어떻게 작동했는지 분석을 토대로 조직적 자원도 확인했다. 고위공직자 인사권도 행정적 자원의 주요한 요소로 두고 분석했다. 이해찬 총리 등 실세 총리로 분류된 국무총리들의 경우 대체로 고위공직자 인사에

있어서 어느 정도 실질적 역할을 수행했다고 봤기 때문이다.

마지막으로 개인적 자원으로선 우선 정책 역량 및 전문성을 주요 요소로 놓고 검증했다. 의원직의 겸직 여부 역시 개인적 자원을 결정하는 요소 중 하나로 포함시켜 분석했다. 다만 역할 인식이란 요소는 주요 분석 대상에서 제외했다. 실제 역대 국무총리들의 사례를 보면 현상적으로 강한 역할 인식을 보였지만 실질적인 권한 부여 및 역할 수행으로 이어지지 않은 경우도 많았기 때문이다.

위 내용을 정리하면 아래(표 2-2)와 같다.

표 2-2) 국무총리의 자원을 규정하는 주요 요소

| 정치적 자원   | 행정적 자원  | 개인적 자원  |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 대통령과의 관계</li> <li>▶ 집권당에 대한 영향력</li> <li>▶ 핵심행정부와의 네트워크</li> <li>▶ 국민 사이의 명망</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 정부운영권</li> <li>▶ 정부조직권</li> <li>▶ 고위공직자 인사권</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 정책 역량</li> <li>▶ 의원직의 겸직 여부</li> </ul> |

※ 한상익(2013)의 관점을 중심으로 일부 요소 재구성

개별 국무총리마다 서로 다른 복잡한 역할은 1, 2개의 계량적인 기준 만으로는 설명하기 힘들다. 대신 이처럼 자원 중심으로 설명하면 보다 입체적으로 그 역할을 결정짓는 요소들을 확인할 수 있어 유용하다. 또 국무총리가 가진 자원 관점에서 그 역할을 종합적으로 파악하면 ‘인물 중심적’ 사례 분석이 가능하다는 측면에서도 의의가 있다.

## ■ 연구문제 2

**위 자원 중심으로 분석 시, 이낙연 총리는 국무총리 역할에 따른 유형 모델 중 어디에 해당하는가?**

어떤 국무총리라도 정치적·행정적·개인적 자원을 모두 완벽하게 보유 하긴 어렵다. 사실 세 가지 자원 모두가 아닌, 각각의 자원 하나라도 100% 확실하게 가지긴 쉽지 않다. 그만큼 개별 자원을 구성하는 요소들이 다양한데다 또 그러한 요소마다 국무총리가 가졌는지 판단하는 관점이나 기준 등도 보는 사람에 따라 다를 수 있기 때문이다.

다만 각각의 자원을 구성하는 핵심 요소가 무엇인지 파악한 뒤, 그 요소를 중심으로 양적·질적 분석을 진행한다면 상대적으로 어떤 자원을 많이 가졌느냐는 평가할 수 있다. 이를 테면 이해찬 총리의 경우 절대적인 수준에서 각각의 자원을 완벽하게 가졌다고 판단하기 어렵지만 역대 다른 국무총리들과 비교 시 상대적으로 세 가지 자원 모두 일정 수준 이상 보유했다고 볼 수 있다. 개별 자원 중심으로 그 역할 수행도 상대적으로 적극적이었다고 판단할 수 있다는 의미다.

이 논문에선 이렇게 상대적인 기준을 적용해 확인하는 방식으로 국무총리 역할에 따른 유형 모델을 크게 ‘분담형’과 ‘비분담형’으로 분류했다.

분담형은 정치적·행정적·개인적 자원 모두를 일정 수준 이상 보유한 경우 해당되는 유형이다. 분담형 국무총리는 대통령과 국정의 일부분을 분담하면서 실질적인 역할 및 권한을 가진다.

비분담형은 다시 ‘관리형’과 ‘순응형’으로 나뉜다.

관리형의 경우 세 가지 자원 중 하나 또는 두 가지가 미흡일 경우 해당되는 유형이다. 이때의 국무총리는 행정 및 관리적인 측면에서 통할·조정·운영하는 역할에 나서지만 그 역할의 목적은 ‘안정적 유지’에 가깝단 특징을 가진다. 국정 운영에선 특별한 권한이 있지 않고, ‘적극적 변화’를 추구하는 관리와도 거리가 있다. 물론 같은 관리형 국무총리라

도 자원의 조합에 따라 그 역할 수준별 차이는 있지만 이 논문에선 분담형 또는 순응형 국무총리가 아닌 모든 유형을 관리형으로 분류했다.

마지막으로 순응형은 세 가지 자원 모두 미흡인 경우 해당된다. 순응형 국무총리는 대통령에게 종속해 수동적, 소극적인 역할을 한다. 또 국정 운영에 있어 실질적인 역할에 나서기보단 상징적, 의전적 역할에 그치는 경우가 많다는 게 특징이다.

본 연구에선 우선 이낙연 총리의 역할을 정치적·행정적·개인적 자원 중심으로 분석한 뒤, 위 유형 모델에 접목해 어느 유형에 가까운지 확인하고자 했다.

표 2-3) 자원에 따른 국무총리 유형 분류

| 유형 | 분담형                    | 비분담형                     |               |
|----|------------------------|--------------------------|---------------|
|    |                        | 관리형                      | 순응형           |
| 특징 | 세 가지 자원 모두 일정 수준 이상 보유 | 세 가지 자원 중 하나 또는 두 가지가 미흡 | 세 가지 자원 모두 미흡 |

※ 세 가지 자원은 정치적·행정적·개인적 자원

## 제 2 절 자료수집 방법

국무총리 역할을 분석하는 연구방법은 크게 두 가지가 있다.

하나를 국무총리의 권한 또는 역할 측정이 가능한 분석 모델을 구축하고 변수를 만든 뒤 통계적 방법을 활용해 그 역할 수준을 계량적으로 확인하는 방법이다.

그러나 기본적으로 국무총리 연구에선 의미 있는 계량적 변수 개발 자체가 쉽지 않다. 특히 국무총리의 역할은 워낙 다양하고 세부 역할마다 그 범주나 성격이 다르다. 이에 1, 2개의 계량적 변수를 측정하는 것만으로 그 전반적인 역할을 정의하는 건 설득력이 떨어질 가능성이 크다.

이에 이 논문에선 국무총리의 유형 및 성격을 가늠하는 주요한 역할 기준을 먼저 나눠 제시한 뒤 이와 관련된 양적, 질적 자료들을 다양하게 배치·활용해 연구문제를 검증했다. 특히 이해찬 총리 당시 자료를 비교 분석 기준으로 활용해 이낙연 전 총리의 역할 및 권한의 특징을 입체적으로 살펴봤다.

보다 구체적으로 이 논문에서 크게 두 종류의 자료를 활용해 분석했다.

첫 번째는 문서 자료들로 국내외 연구 문헌, 정부 제공 자료, 언론 기사 등이다. 여기엔 임기 중 이낙연 총리가 어디서 어떤 활동을 하고 무슨 발언을 했는지, 이낙연 총리가 몇 번 주요 회의를 했는지, 국무조정실 인원은 어떻게 변동했는지 등의 내용이 포함됐다.

이러한 양적 자료 확보를 위해 정부, 언론 매체 등을 통해 이미 노출된 자료를 우선 확인했다. 그리고 부족한 부분은 본 연구 목적으로 직접 국무조정실 등 해당 기관에 요청해 데이터를 확보했다.

두 번째 자료는 고위 공무원이나 국회의원 등 논문 내용과 관계된 인사들과의 면담을 통해 확보한 인터뷰 내용이다.

특히 이 논문에선 이러한 질적 자료에 비중을 크게 뒀다. 이는 총리의 역할 관련해 양적인 자료만으로 확인되지 않는 미시적인 영역이 많다는

측면을 고려했기 때문이다. 더불어 현실적으로 국무총리가 가진 자원이거나 역할을 계량적으로 측정하기 쉽지 않단 측면도 고려했다. 이를테면 국무총리가 가진 조직적 자원을 확인하려면 국무조정실 인원이 얼마나 늘었는지 등 양적 자료를 확보할 수 있겠지만 그 이상의 의미 있는 데이터 수집은 쉽지 않다. 이를 보완하려면 자원 관점을 제시하고 이를 생생한 코멘트나 사례 등으로 입증하는 방식이 적합한데 이는 질적 연구를 통해 가능한 부분이다. 이에 본 연구에선 특히 인터뷰 자료가 국무총리 역할을 보다 생생하게 조명할 수 있는 근거가 될 것으로 봤다.

인터뷰는 대상자의 의사에 따라 대면 또는 전화 형식으로 진행했다. 인터뷰 시간은 짧게는 30분에서 길게는 1시간 20분가량 이어졌다.

인터뷰 대상자는 이낙연 총리와 함께 일을 했거나 관련 정보를 파악할 수 있는 위치에 있는 인사 등으로 선정했다. 다만 솔직한 답변을 듣기 위해 익명으로 나갈 것을 전제하고 진행했다.

전체 인터뷰 대상자 13명은 아래(표 3)와 같다.

표 3) 인터뷰 대상자 (알파벳 순서는 본 논문에 인용된 순서)

| 이름  | 직업<br>(이낙연 총리 재임 기간 소속 기준) | 인터뷰 날짜    |
|-----|----------------------------|-----------|
| A 씨 | 일간지 기자                     | 2020.2.17 |
| B 씨 | 더불어민주당 국회의원                | 2020.3.8  |
| C 씨 | 청와대 관계자                    | 2020.3.6  |
| D 씨 | 국무총리비서실 관계자                | 2020.2.14 |
| E 씨 | 더불어민주당 국회의원 보좌관            | 2020.5.1  |
| F 씨 | 더불어민주당 국회의원                | 2020.3.11 |
| G 씨 | 더불어민주당 국회의원 보좌관            | 2020.4.15 |
| H 씨 | 국무조정실 관계자                  | 2020.3.8  |
| I 씨 | 국무조정실 관계자                  | 2020.3.20 |
| J 씨 | 청와대 관계자                    | 2020.5.3  |
| K 씨 | 기획재정부 관계자                  | 2020.4.11 |
| L 씨 | 청와대 관계자                    | 2020.3.22 |

인터뷰 과정에서 연구의 중심이 되는 내용 관련해선 일부 공통 질문을

포함시켰다. 공통 질문 내용은 자원 관점에서 역할 조명 시 핵심 기준으로 고려할만한 요소를 염두에 두고 구성했다. 다만 A 씨(일간지 기자)의 경우 이해찬 총리 시절 질문을 위해 섭외한 관계자였기에 유일하게 공통질문 대상에서 제외했다.

나머지 12명을 상대로 진행한 공통 질문 내용 7가지는 아래와 같다.

- (1) 이낙연 총리와 문재인 대통령의 관계는 어땠는가?
- (2) 이낙연 총리의 집권여당(더불어민주당)에 대한 영향력은 어땠는가?
- (3) 이낙연 총리와 청와대 주요 인사들과의 관계는 어땠는가?
- (4) 이낙연 총리가 주재한 공식적인 회의체의 역할은 무엇인가?
- (5) 이낙연 총리가 가진 직접적인 보좌기관은 제대로 작동했는가?
- (6) 이낙연 총리의 고위공직자 인사권을 어떻게 평가하는가?
- (7) 이낙연 총리의 정책 역량을 어떻게 평가하는가?

다만 추가 질문이나 공통 질문에 꼬리를 무는 세부 질문 등은 인터뷰 대상자가 보유한 정보량 및 질문자의 답변 수준에 따라 차이가 있었다. 또 인터뷰 전개 방향에 따라 질문의 범위 및 내용이 달라지기도 했다.



## 제 4 장 이낙연 총리의 역할 분석

국무총리의 역할을 확인하려면 단순히 정치적 자원 중심만으론 설명하기 어렵다는 건 이미 밝힌 바와 같다. 정치적, 행정적, 개인적 자원 모두 역할 및 권한에 영향을 끼치는 중요 변수하는 의미다.

이에 이 장에선 앞서 정리한 각각의 자원을 규정하는 주요 요소를 중심으로 세 가지 자원 모두에 대해 균형감 있게 비중을 두고 실제 이낙연 총리의 역할을 분석했다.

### 제 1 절 정치적 자원

#### 1. 대통령의 정치적 자원

한상익(2010)은 대통령이 가진 정치적, 제도적, 개인적 자원 중 국무총리의 권한 변동과 관련 깊은 것은 정치적 자원이라고 봤다. 그리고 한국 대통령의 정치적 자원은 여러 요소로 정의될 수 있지만 특히 국무총리의 역할 및 권한 변동과 관련돼 의미 있는 요소로는 다음 3가지를 꼽았다. 바로 △정치적 권위 △국회에서 다수파를 형성했는지 여부 △집권당에 대한 대통령의 통제력이다. 이는 정치적 자원 영역 중 외적 자원에 해당되는 부분이기도 하다.

한상익(2010, 2013)은 대통령의 정치적 자원이 취약한 경우에만 분담형 국무총리 출현의 기본 조건이 형성된다고 봤다. 대통령이 자신의 정치적 자원이 부족해야 국무총리에게 역할과 권한을 보장해주고, 이를 통해 국무총리의 역할 분담이 가능해진다는 의미다.

실제 한국 정치사에선 대통령의 권위가 도전받는 상태거나 대통령의 집권당에 대한 통제력이 미약할 때 국무총리가 광범위하게 국정을 분담한

대표적인 사례가 있다.

바로 노무현 정부 시절 이해찬 총리다. 노무현 대통령은 취임 때부터 경쟁자와의 적은 득표 차이, 정몽준 후보와의 단일화를 통해 당선됐다는 꼬리표 등으로 인해 정치적 권위가 낮았다. 정치적 권위를 보장해주는 국정 수행 지지율 측면에서도 취약했다. 한국갤럽 조사에서 노무현 대통령의 지지율은 40%의 벽을 대부분 넘지 못했다.

노무현 대통령은 국회 및 집권당과의 관계 측면에서도 정치적 자원이 취약했다. 일단 야당이 원내 과반수를 점유한 분점 정부 상태에서 취임했다. 이후 임기 내내 취약한 국회 구조를 극복하는 데 어려움을 겪었다. 여당 내에서도 자신의 세를 다수파로 형성한 경우가 적었다. 집권당에 대한 통제력 역시 다른 대통령과 비교해 낮은 수준이었다는 의미다.

특히 임기 말 노무현 대통령의 정치적 자원은 매우 취약한 편에 속했다. 이에 정치적 자원을 보완해 줄 사람을 찾았다. 결국 이해찬 총리에게 권한을 분담해 준 건 국무총리 역할을 활용해 대통령의 정치적 권위를 높이는 동시에 집권당과의 관계에도 활력을 주려는 의도가 강했을 거란 의미다.

그렇다면 이낙연 총리 취임 당시 문재인 대통령은 어땠을까. 결론부터 말하자면 보유한 정치적 자원 측면에서 문재인 대통령은 노무현 대통령과 전혀 다른 상황에 있었다.

2017년 박근혜 대통령은 ‘최순실 국정농단’ 사태로 헌정 사상 최초로 탄핵을 당했다. 이때를 전후해 당시 자유한국당 등 보수 정당들은 분열했고, 새로운 가치나 혁신적인 비전을 내놓지 못해 국민들로부터 외면을 받았다.

문재인 대통령은 그렇게 불명예스럽게 퇴진한 박근혜 대통령의 대안으로 등장했다. 대선 전부터 이미 국민들의 기대감이 상당했다는 의미다. 문재인 대통령은 박근혜 정권을 규탄하는 촛불세력의 전폭적인 지지를 기반으로 조기대선을 통해 당선돼 그 권위를 더욱 강화시켰다.

대선에서 문재인 대통령과 2위 홍준표와의 득표율 차는 17.1%p에 달

했다. 이는 17대 이명박(48.7%)－정동영(26.1%)의 득표율 차(22.6%p)를 제외하면 민주화 이후 대선에서 가장 압도적인 차이였다.

표 4-1) 대통령 선거에서 당선자-2위 득표율 격차

| 구분         | 당선자 (득표율)          | 2위 (득표율)           | 1~2위<br>득표율 차 |
|------------|--------------------|--------------------|---------------|
| 13대        | 노태우 (36.6%)        | 김영삼 (28.0%)        | 8.6%p         |
| 14대        | 김영삼 (42.0%)        | 김대중 (33.8%)        | 8.2%p         |
| 15대        | 김대중 (40.3%)        | 이회창 (38.7%)        | 1.6%p         |
| 16대        | 노무현 (48.9%)        | 이회창 (46.6%)        | 2.3%p         |
| 17대        | 이명박 (48.7%)        | 정동영 (26.1%)        | 22.6%p        |
| 18대        | 박근혜 (51.6%)        | 문재인 (48.0%)        | 3.6%p         |
| <b>19대</b> | <b>문재인 (41.1%)</b> | <b>홍준표 (24.0%)</b> | <b>17.1%p</b> |

※출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 (<http://info.nec.go.kr/>)

대통령의 권위를 유지하는데 중요한 국정 수행 지지율에서도 문재인 대통령은 확고한 지위를 가졌다. 한국갤럽이 그해 5월, 대선 이후 처음 실시한 직무수행 조사에서 국민 84%가 긍정 평가를 내렸다. 이는 해당 조사에서 역대 대통령 중 최고치를 경신한 기록이었다. 이후에도 문재인 대통령의 지지율은 일부 진폭이 있었지만 이낙연 총리가 퇴임한 2020년 1월까지 긍정 평가가 부정 평가를 앞지르는 수준에서 대부분 높게 유지됐다. 이낙연 총리가 퇴임할 즈음인 2020년 1월 둘째 주 한국갤럽 여론조사에서도 역시 문재인 대통령의 국정 수행에 대한 긍정평가는 47%로 부정평가(43%)를 앞섰다.

표 4-2) 대통령 취임 후 첫 직무수행평가 여론조사

| 구분  | 대통령 | 긍정적 답변 비율 | 조사 시기    |
|-----|-----|-----------|----------|
| 13대 | 노태우 | 57%       | 1988년 6월 |
| 14대 | 김영삼 | 71%       | 1993년 3월 |
| 15대 | 김대중 | 71%       | 1998년 3월 |
| 16대 | 노무현 | 60%       | 2003년 4월 |

※출처: 한국갤럽 (<https://www.gallup.co.kr/>)

집권여당인 더불어민주당도 이낙연 총리 시절 내내 확고한 다수파의 지위를 누렸다. 민주당 지지율은 문재인 대통령 취임 후 첫 한국갤럽 여론조사(2017년 5월)에서 51%를 기록하며 역대 민주당 계열 중 처음으로 50%의 벽을 돌파했다. 특히 대립각을 세운 보수 진영 대표 정당인 한국당의 지지율은 8%에 그쳐 격차가 42%p에 달했다. 민주당이 국정 운영의 확실한 주도권을 잡고 있었다는 의미다. 이후에도 민주당은 한국당보다 최소 10~20%p 이상 지지율에서 앞서며 안정적인 기반을 유지했다. 이낙연 총리가 퇴임할 즈음인 2020년 1월 둘째 주 민주당의 지지율 역시 40%로 한국당(20%)보다 두 배 높은 수준이었다.

집권당인 민주당 내에서 차지하는 문재인 대통령의 위상은 어땠을까. 결론부터 말하자면 당시 ‘절대적’ 이라고 표현될 만큼 강력했다.

문재인 대통령의 정치 세력으로 요약되는 이른바 ‘친문(親文)’은 2015년 문재인 대통령이 당시 당 대표로 선출되면서부터 본격적으로 당내 핵심으로 나섰다. 다른 당내 계파까지 흡수하며 몸집을 불렸다. 이후 강력한 쇄신 드라이브를 걸며 당내 지위를 확고히 했다. 문재인 대통령이 압도적인 지지 속에 청와대에 입성하자 ‘호위무사’ 역할을 자처한 친문을 중심으로 당내 대통령의 위상 역시 공고해졌다. 그리고 다음해인 2018년 6월 13일 전국동시지방선거에서 민주당이 시도지사 17석 중 14석을 휩쓸며 문재인 대통령의 당내 영향력은 더욱 커졌다.

민주당 내 친문이 아닌 비주류에 속하는 의원 B 씨는 문재인 대통령 취임 후 당내 분위기를 다음과 같이 설명했다.<sup>3)</sup>

“한국 정치사에서 여당이 청와대의 ‘2중대’로 불리기에 문재인 정부 초기 1~2년만큼 적합한 때가 있었는지 모르겠다. 적어도 대통령 취임 이후 2019년까지 민주당은 하나의 정치 결사

---

3) B 씨(더불어민주당 국회의원) 인터뷰. 2020.3.8.

체처럼 뚝뚝 뭉쳐 문 대통령의 의지를 반영하는데 충실했다. 이 건 극성 지지층을 가진 대통령에 대한 자발적인 충성일 수도 있고, 이명박-박근혜 시절 고생했던 ‘쓰라린 경험’을 반복하지 않겠다는 권력 연장을 위한 몸부림일 수도 있다. 아무튼 문 대통령 취임 이후 민주당의 정책 및 활동의 모든 방향은 대통령의 의중이나 생각이 중심이었다는 사실은 부인하기 힘들다.”

물론 문재인 대통령이 강력한 정치적 자원을 가졌더라도 노무현 대통령 처럼 국무총리를 통해 자신에게 부족한 정치적 자원을 보완하려는 목적이 일부 없었다고 단정하긴 힘들다. 문재인 대통령은 이낙연 총리 인선 발표 당시 “이 지사 지명은 호남 인재 발탁을 통한 균형인사의 시작이자 협치 행정·탕평 인사의 신호탄이 될 것”이라고 밝혔다. 결국 호남 출신에 비(非)문재인계인 이낙연 총리를 발탁해 주변에 친문 일색이란 비판의 소지를 원천 차단하려는 정치적 목적이 일부 있었다는 의미다.

다만 이는 정치적 자원 측면에서 일부 보완하는 수준으로 보는 게 맞다. 정치적 자원 확보가 절실했던 노무현 대통령과는 그 상황이 분명히 달랐다는 것이다.

## 2. 대통령과 국무총리의 관계

한상익(2013)은 분담형 국무총리가 등장하려면 임기 말 대통령의 정치적 자원이 취약한 상황이 핵심 조건이라고 봤다. 이해찬 총리가 분담형 국무총리 역할을 할 수 있었던 것도 노무현 대통령이 임기 말 취약한 정치적 자원을 보완하기 위해 전략적 선택을 했다는 의미다.

이러한 논리에 따르면 정치적 자원이 매우 강력했던 문재인 대통령 취임 후 초대 총리에 올라 대통령 지지율이 대부분 높았던 당시 재임한 이낙연 총리는 분담형 국무총리로 분류될만한 기본 전제조차 충족시키지 못한 경우에 해당될 것이다.

그러나 본 연구에선 대통령이 보유한 정치적 자원으로만 국무총리의 역할 유형을 정의할 수 없다고 이미 밝힌 바 있다. 앞 장에서 설명한 것처럼 분담형 국무총리는 대통령의 정치적 자원이 반드시 약할 때만 나타나는 유형이 아니라는 의미다. 대신 정치적 자원 영역에선 대통령-국무총리의 관계나 국무총리의 정치적 자원의 비중도 큰 만큼 이러한 요소들을 종합적으로 놓고 판단해야 그 역할 및 유형을 확인할 수 있다고 밝혔다.

이를 전제로 우선 이낙연 총리와 문재인 대통령의 관계부터 확인해봤다.

양자 관계를 판단하는 중요한 지표는 신뢰 수준이다. 특히 대통령의 신뢰가 중요한데 그러한 신뢰에 기반 한 관계 영역은 국무총리가 가진 중요한 정치적 자원 중 하나이기도 하다.

이낙연 총리의 경우 국무총리 취임 전 국회의원 4선, 민주당 대변인, 민주당 원내대표, 전남도지사 등 화려한 정치경력을 자랑했지만 그와 별개로 사실 원조 친문 계열은 아니었다. 노무현 대통령 당선인 시절 대변인을 맡았던 경력이 있었음에도 친문과는 거리가 있다는 평가가 지배적이었다.(경향신문, 2020.4.15. 기사)

이낙연 총리는 2002년 대선 직후 열린우리당과 민주당이 분당할 당시 민주당에 남으며 친문의 원류인 친노(친노무현)와 거리가 생겼다. 이후 친노 인사들과 여러 차례 정치적으로 충돌한 경험도 있었다. 이는 문재인-이낙연의 관계는 오랜 기간 정치적 동고동락을 함께하며 형성된 노무현-이해찬의 동지적 관계<sup>4)</sup>와 그 기반이 달랐다는 의미다.

그럼에도 문재인 대통령은 업무적으로나 인간적으로나 이낙연 총리를 신뢰했다.

이러한 신뢰는 우선 문재인 대통령이 2016년 5월경에 이미 초대 총리로 이낙연을 발탁하겠다는 마음을 굳혔다는 부분에서 확인 가능하다. 문재

---

4) 박창식(2004), 『쿨하게 출세하기: 박창식 기자의 이해찬 비평』, 북콤마.

인 대통령은 당시 이낙연 전남지사에게 “나중에 이 지사와 꼭 함께 일하고 싶다” 는 의사를 일찌감치 전달했다.(동아일보, 2019.10.25. 기사)  
초기 문제인 정부에서 일한 청와대 관계자 C 씨 역시 이렇게 말했다.<sup>5)</sup>

“문 대통령은 초대 총리로 이낙연 전남지사 말고는 아예 대안을 염두에 두지 않았다. 두 분이 함께 정치적 투쟁을 하는 등 동고동락을 한 사이라곤 할 수 없다. 그럼에도 인간적으로 문 대통령이 이 총리를 굉장히 신뢰했던 건 확실하다. 정책 역량, 상황 판단 등 측면에선 신뢰를 넘어 ‘리스펙트’ 의 영역에 가까웠다. 이 총리라면 믿고 맡길 수 있는 사람이라고 여겼을 거란 얘기다.”

실제 문제인 대통령은 기회가 있을 때마다 이낙연 총리에 대한 직·간접적인 신뢰감을 자주 표현했다. 2018년 한국당에서 국무총리를 국회에서 추천하는 내용의 개헌안을 만들었을 땐 이렇게 말했다.

“이런 식으로 국회가 총리를 사실상 결정하게 되면 이 총리처럼 좋은 분을 우리가 (앞으로) 모실 수 있을까요.”

이낙연 총리를 보좌한 국무총리비서실 관계자 D 씨도 “문 대통령이 업무든 사적으로든 이 총리를 존중한다는 인상을 준 케이스가 많다” 고 설명했다. 이어 “신뢰는 위임으로 이어졌고, 이 총리는 그러한 위임에 ‘권한이 아닌 무한한 책임감’ 이라고 직원들에게 자주 강조했다” 고 덧붙혔다. 그러면서 “2018년 메르스 사태 수습 당시에도 이 총리는 ‘책임감을 가져야 한다. 기다리는 대처가 아닌, 능동적 조기 대응에 나서야 할 때’ 라고 강조했다. 이러한 주인 의식은 대통령의 신뢰 없인 나오기 힘들다” 고 전했다.<sup>6)</sup>

---

5) C 씨(청와대 관계자) 인터뷰. 2020.3.6.

6) D 씨(국무총리비서실 관계자) 인터뷰. 2020.2.14.

이낙연 총리도 직접 대통령과의 신뢰 관계를 여러 차례 언급했다.

2017년 5월 국무총리 취임 전 인사청문회에선 문재인 대통령에 대한 정치적, 인간적 신뢰도가 어느 정도 되느냐는 야당 의원의 질문에 “자주 만나거나 오래 사귄 분은 아니지만 ‘믿을만한 분’이라는 신뢰감은 갖고 있다”며 “그 기간이 꽤 오래 된다”고 답했다. 이어 “문재인 대통령이 분권적 리더십 가지고 있다고 생각하나”라는 질문에는 “그렇다”고 답해 대통령에 대한 믿음을 표현했다.(머니투데이, 2017.5.24. 기사)

또 한 언론사와의 인터뷰에선 재임 기간 대통령과의 호흡이 어땠느냐는 질문에 “대통령께서는 그 연세의 한국남자로서는 거의 유례를 찾기 어려울 정도로 진중하시고 배려가 많다. 저에게 한 번도 빠지 않고 ‘님’자를 붙여 부르셨다”면서 “참으로 감사하게 생각하는 것은 저를 많이 신뢰해 주셨다는 것”이라고 밝혔다.(중앙일보, 2019.12.20. 기사)

결국 대통령과 국무총리의 깊은 신뢰는 노무현-이해찬 때와 마찬가지로 문재인-이낙연 관계에도 해당되는 키워드였던 것으로 보인다. 그리고 이러한 신뢰에 기반 한 관계는 이낙연 총리로 하여금 국정 운영에서 보다 목소리를 높이고, 적극적인 역할을 수행하게끔 만든 원동력으로 작용했을 가능성이 높다.

### 3. 국무총리의 정치적 자원

#### 1) 집권여당에 대한 영향력

국무총리가 분담형 총리로서 역할을 수행하기 위해선 대통령과의 신뢰 관계뿐만 아니라 스스로 보유한 정치적 자원이 얼마나 있는 지도 중요하다. 그리고 앞서 언급했듯 이러한 국무총리의 정치적 자원을 규정하는 주요 요소 중 하나는 집권여당에 대한 영향력이다.

사실 이낙연 총리의 민주당 내 영향력은 2017년 취임 이후 한동안 크



게 주목받지 못했다. 취임 당시 언론 등에서 책임총리, 실세총리 역할을 할 거라 기대했지만 이 총리는 현장형 행보에 주력했고, 민감한 정무적 상황에선 잘 보이지 않았던 경우가 많았기 때문이다. 과거 이해찬 총리의 경우 취임 직후부터 목소리를 높이며 대중의 주목을 끌었지만 이낙연 총리의 행보는 것처럼 화제의 중심에 선 경우가 드물었다. 이를 두고 민주당 내 비주류 계열의 의원 B 씨는 이렇게 말하기도 했다.<sup>7)</sup>

“일단 이 총리 자체가 워낙 신중한 인물이다. 특히 취임 후 몇 달 동안은 대통령과 이런저런 소통은 하는 것 같은데 정치적 판단을 해야 할 땐 스스로 몸을 사리는 것 같다는 인상을 받았다. 대통령 측근들이 계파색이 얹은 이 총리를 완전히 식구로 인정하지 않아 이 총리를 물밑에서 견제한다는 예기도 나왔다. 실제 정치권에선 이 총리가 주목받는 걸 청와대 누구누구가 의도적으로 막고 있던 얘기까지 돌았다.”

그러나 시간이 지나면서 상황이 달라졌다. 우선 이낙연 총리가 재임 기간 큰 잡음 없이 안정적으로 국정을 끌고 나간 부분이 주목받았다.

여권의 차기 주자 중 한 명으로 꼽히던 김경수 경남도지사는 당시 드루킹 댓글 조작 사건으로 법정 구속되는 등 논란의 중심에 섰다. 이재명 경기도지사 역시 친형 강제 입원 혐의 등으로 재판을 받는 등 논란이 되는 상황이었다. 안희정 전 충남도지사는 이미 당시 비서 성폭행 혐의로 민주당에서 제명돼 정치적으로 큰 타격을 입었던 평가까지 나왔다. 이렇게 여권의 주요 잠룡들이 크고 작은 논란에 휩싸이자 상대적으로 이낙연 총리의 안정적이고 신중한 행보가 부각됐다. 각종 악재를 비껴가며 오히려 여권의 불안정성을 보완하는 역할을 하자 여당 내부에서 이낙연을 주목하자는 분위기가 조성된 것이다. 이와 관련해 민주당 국회의원 보좌관 E 씨는 “총선(2020년 4월 15일)을 앞두고 청년 취업난에 태극기 집회는 계속되는데 여권발 악재까지 터지니 민주당 입장에서 당혹스러울

---

7) B 씨(더불어민주당 국회의원) 인터뷰. 2020.3.8.

수밖에 없었다”며 “이에 당을 ‘리스크’ 하게 만들지 않으면서 대외적으로 안정감을 줄 수 있는, 구심력을 갖춘 인물을 찾다보니 이 총리가 첫 손에 꼽혔다”고 설명했다. 그러면서 “자연스럽게 이 총리의 당내 영향력이 커질 수밖에 없는 상황이 된 것”이라고 덧붙였다.<sup>8)</sup>

실제 민주당에선 총선이 다가오는 만큼 당 운용의 포커스가 선거에 맞춰져 있었다. 가용 자원은 모두 총선에 투입한다는 전략을 세웠다. 이러한 여건 속에서 ‘상품성이 좋은’ 이 총리에겐 당내 주가를 올리고 입지를 넓힐 만한 환경이 조성된 셈이다.(한경비즈니스, 2019.6.11. 기사)

이 총리의 집권여당 내 영향력 상승이 호남이라는 지역 기반과 관계가 있다는 분석도 나온다. 이 총리 취임 즈음 민주당은 호남 지지율이 떨어질 대로 떨어져 바닥을 치고 있다는 평가까지 나왔다.(연합뉴스, 2017.9.11. 기사) 민주당과 호남 표를 나눠 가졌던 당시 국민의당은 ‘강한 야당’을 표방한 안철수 대표가 여권과 각을 세우기 시작하면서 ‘민주당의 2중대’란 꼬리표를 떼고 호남에서 입지를 넓히려는 모양새를 취했다. 결국 당장 총선을 의식해 ‘집토끼’인 호남 지역부터 잡아야 했던 민주당 입장에선 ‘호남 기반 총리’인 이낙연이 정치적으로 매력적인 카드일 수밖에 없었던 것이다. 이에 대해 민주당 내 친문 계열 국회의원 F 씨는 “문 대통령이 처음 이낙연에게 국무총리 자리를 제안할 때부터 청와대는 호남 몫 대선 주자로 이낙연을 점찍어 뒀을 것”이라며 “아무리 전국정당으로 자리 잡았다 해도 민주당 베이스는 결국 호남이기에 호남이 약화된 상황에선 호남 총리가 당내 영향력을 갖는 것은 당연한 수순이었다”고 설명했다.<sup>9)</sup>

한상익(2010)은 이해찬 총리의 경우 집권당의 각 상임위 의원들과 수시로 당정간담회를 가졌다고 했다. 또 총리 공관으로 간담회를 자주 열

---

8) E 씨(더불어민주당 국회의원 보좌관) 인터뷰. 2020.5.1.

9) F 씨(더불어민주당 국회의원) 인터뷰. 2020.3.11.

어 집권당과의 긴밀한 정책협조 체제를 구축했다고 설명했다.

취임 일성으로 ‘소통과 협치’를 강조했던 이낙연 총리 역시 여당 의원들과의 소통을 강화했다. 친문 계열 의원들은 물론 민주당 개혁성향 의원 모임 등 비문 인사들과의 회동도 자주 했다. 국무총리비서실 관계자 D 씨는 “이 총리는 굵직한 현안 등이 있을 때를 제외하곤 한 달에 최소 2, 3 차례는 공식 또는 비공식으로 여당 의원들과 간담회 등 자리를 가졌다”고 설명했다.<sup>10)</sup> 결국 이러한 이낙연 총리 특유의 ‘스킨십’ 역시 국무총리의 당내 영향력을 강화하는 다른 한 축으로 작용했을 가능성이 크다.

## 2) 핵심행정부와의 네트워크

국무총리의 정치적 자원을 구성하는 다른 요소로 핵심행정부와의 네트워크도 있다. 국무총리 등 행정적 주체가 정책을 결정하거나 집행하는 과정에서 다른 핵심행정부와의 공식적, 비공식적 관계는 결과에 영향을 끼칠 수 있기 때문이다.

특히 대통령의 권한이 매우 큰 한국에서는 청와대 비서실이 국무총리의 정치적 자원과 관계 깊다. 한상익(2010)은 국무총리가 대통령의 신임을 두텁게 받더라도 행정각부와 직통 연결망을 가지고 있고, 대통령과의 지근거리에서 보고서를 작성하는 청와대 비서실의 지속적인 견제를 받는다면 대통령과의 관계뿐 아니라 행정각부에 대한 통할권에도 영향을 받을 것이라고 봤다. 그러면서 이해찬 총리의 경우 대부분의 다른 국무총리들과는 달리 청와대 지시에 일방적으로 순응하지 않는 당정협의 행태를 보였다고 했다. 또 이해찬 총리가 정책의 주도권을 가졌기에 핵심행정부와의 네트워크 측면에서 정치적 자원을 강하게 보유하고 있었다고 강조했다.

이낙연 총리의 경우 청와대 핵심 인사들과의 관계에 있어선 이해찬 총리 수준의 밀접한 거리는 확보하진 못한 것으로 분석됐다.

---

10) D 씨(국무총리비서실 관계자) 인터뷰. 2020.2.14.

이는 일단 문제인 정부 청와대 핵심 인사들의 성격 때문이다. 이낙연 총리 재임 시절 청와대는 집권 초기임을 감안하더라도 주요 정책은 물론 일상적 정책 분야까지 직접 큰 그림을 그리고 주도하려는 의지가 강했다. 청와대 관계자 C 씨는 “아무래도 보수에서 진보로 정권이 교체된 데다 대통령 탄핵이란 초유의 사태를 통해 집권하다보니 청와대가 주요 행정 영역에서까지 직접 그림을 쥐려는 의지가 컸던 건 사실”이라고 했다. 이어 “이 과정에서 청와대와 ‘거물급’ 정치인인 이 총리가 서로 알게 모르게 견제구를 날린 건 사실”이라고 전했다.<sup>11)</sup>

특히 앞서 설명한 것처럼 친문 성향이 강했던 청와대 주요 인사들과는 달리 이낙연 총리의 경우 엄밀하게는 친문 계열이 아니었다. ‘정치적 동지’였던 이해찬 총리와 당시 청와대 핵심 인사들과의 관계는 달랐다는 것. 이에 이낙연 총리는 청와대 인사들과 그 연결 고리 자체가 태생부터 약했다는 평가도 나왔다.

특히 청와대 관계자 C 씨는 이낙연 총리와 당시 임종석 청와대 비서실장 간의 관계에 주목했다. 서로의 영역을 어느 정도 존중했지만 성향 및 정책에 대한 접근법 등이 달라 의미 있는 소통을 하는 관계가 아니었다고 했다. 실제 한 언론에선 2018년 임종석 비서실장이 검은색 선글라스를 끼고 강원도 철원 비무장지대(DMZ)를 시찰해 논란이 불거졌을 당시 이낙연 총리가 크게 화를 냈다는 보도도 나왔다. 이 매체는 기사에서 “여권 내에선 차기 대선주자군 중 잠재적 경쟁자로 거론되는 이 총리와 임 실장 간 기 싸움이 시작됐다는 말도 조심스럽게 나온다”고 전했다. (뉴스핌, 2018.10.28. 기사)

### 3) 국민 사이의 명망

집권여당 내 영향력 및 핵심행정부와의 네트워크에 이어 국무총리의 정치적 자원과 관계있는 또 다른 핵심 요소는 국민 사이의 명망이다.

국민 사이의 명망을 가늠할 수 있는 대표적인 잣대는 국무총리에 대한 지지율이다. 이낙연 총리의 경우 2017년 인사청문회 직후 국무총리로

---

11) C 씨(청와대 관계자) 인터뷰. 2020.3.6.

적합한 인물인 지에 대해 묻는 여론조사(한국갤럽)에서 61%의 지지를 받았다. 이는 마찬가지로 박근혜 정부 시절에 국무총리 인사청문회 직후 실시된 같은 기관 여론조사에서 정홍원(28%), 이완구(29%) 총리가 얻었던 지지율을 합친 것보다 높은 수치였다.

이낙연 총리는 또 차기 정치 지도자 선호도 조사(한국갤럽)에서는 2019년 9월 21%로 2위에 7%p에 앞섰다. 이후 총리 퇴임 직전인 2020년 1월 조사에서는 27%를 기록하며 2위(9%)와 격차를 18%p까지 벌렸다.

표 4-3) 국무총리 인사청문회 직후 여론조사

| 국무총리 후보자   | 조사 시기                 | 국무총리로      |            |            |
|------------|-----------------------|------------|------------|------------|
|            |                       | 적합하다       | 적합하지 않다    | 모름/응답 거절   |
| 정홍원        | 2013. 2.25~26         | 28%        | 20%        | 52%        |
| 이완구        | 2015. 2.10~12         | 29%        | 41%        | 30%        |
| <b>이낙연</b> | <b>2017. 5.30~6.1</b> | <b>61%</b> | <b>14%</b> | <b>26%</b> |

※출처: 한국갤럽 (<https://www.gallup.co.kr/>)

표 4-4) 차기 정치 지도자 선호도 조사

| 조사 시기        | 1위               | 2위        | 3위       |
|--------------|------------------|-----------|----------|
| 2019. 9.3~5  | <b>이낙연 (21%)</b> | 황교안 (14%) | 이재명 (8%) |
| 2019. 10.1~2 | <b>이낙연 (22%)</b> | 황교안 (17%) | 안철수 (7%) |
| 2019. 11.5~7 | <b>이낙연 (29%)</b> | 황교안 (12%) | 이재명 (6%) |
| 2019. 12.3~5 | <b>이낙연 (26%)</b> | 황교안 (13%) | 이재명 (9%) |
| 2020. 1.7~9  | <b>이낙연 (27%)</b> | 황교안 (9%)  | 안철수 (4%) |

※출처: 한국갤럽 (<https://www.gallup.co.kr/>)

이처럼 지지율 상승 등과 함께 자신감이 붙은 이낙연 총리는 당내 보폭도 점차 넓혀갔다. 당을 향해 목소리를 내는 경우도 많아졌다. 이와 관련해 F 씨는 이렇게 설명했다.<sup>12)</sup>

12) F 씨(더불어민주당 국회의원) 인터뷰. 2020.3.11.

“이낙연 총리는 재임 내내 단 한 번도 당내 의원과 요란하게 만나거나 자신의 사람을 대놓고 만들거나 하진 않았다. 하지만 언론이 주목하고 지지율이 높아지자 당내에서 누가 먼저랄 것도 없이 반쯤 이낙연 라인에 서기 시작한 인사들이 많아졌다. 이때 부터 이 총리도 당내 평판 관리에 훨씬 더 적극적으로 나섰던 것도 사실이다.”

이낙연 총리의 위상이 높아지면서 문재인 대통령 역시 공개적으로 국무총리의 역할을 긍정적으로 언급한 경우가 많아졌다.

보통 국무총리의 지지율이 높아지면 대통령이 그를 정치적 경쟁자로 인식할 수 있다. 하지만 이낙연 총리의 경우 그 지지율이 대통령으로 하여금 더 많은 역할 분담에 나서게 한 요인으로 작동했던 것으로 보인다. 이에 이낙연 총리가 보유한 정치적 자원의 파이도 국무총리 재임 기간을 전·후반부로 나눈다면 후반부에 더욱 커졌을 가능성이 높다.

다만 차기 대권주자 선호도 1위임에도 민주당 내 조직 기반이 탄탄하지 않다는 의구심은 여전히 존재했다. 당내 위상에 비해 당에 대한 장악력이 상대적으로 떨어진다는 시선도 여전했다. 민주당 친문 계열 의원의 보좌관 G 씨는 “언제부턴가 이 총리 지지율이 상승해 당에서 더 주목한 건 사실임에도 ‘이낙연계’를 자칭한다는 건 정치인들에게 또 다른 차원의 문제였다”고 말했다. 그러면서 “총리의 정치 인생, 개인적 성향, 주요 당직자와의 관계 등을 고려하면 ‘친문 대표 주자’로 내세울 수 있느냐는 의구심이 계속 있었기 때문”이라고 덧붙였다.<sup>13)</sup>

이런 일부 시선과 관련해 이낙연 총리는 자신의 생각을 직접 밝히기도 했다. 정치인으로서 조직보다는 국민을 의식한 행보가 우선이라는 입장이다. 이는 국민의 지지를 받고 있다는 자신감의 표현으로 보이는 대목이기도 하다. 한 언론사 인터뷰에선 다음과 같이 말했다.(중앙일보, 2019.12.20. 기사)

---

13) G 씨(더불어민주당 국회의원 보좌관) 인터뷰. 2020.4.15.

“정치인에겐 조직 기반도 필요하지만 국민에 대한 호소력도 그에 못지 않게 필요하고, 후자가 더 중요해지는 시대가 아닌가 생각한다. 작은 조직 논리로만 접근하는 것이 정치인 임무에 부합할까라는 의문을 갖는다.”

## 제 2 절 행정적 자원

### 1. 정부운영권

국무총리의 행정적 자원을 토대로 그 역할을 평가하려면 우선 일상적 국정운영에서 얼마나 권한을 갖고 있었는지 확인해야 한다. 그리고 그 일상적 국정운영 관련된 역할은 각종 주요 회의체 등이 제대로 작동했는지를 통해 확인 가능하다.

이낙연 총리 취임 후 국무총리가 부처 간 이견을 조정하기 위해 주재하던 기존의 국가정책조정회의는 국정현안점검조정회의로 변경됐다.

국정현안점검조정회의의 전신인 국정현안정책조정회의는 노무현 정부 시절 처음 만들어졌다. 이후 이명박 정부 들어서며 매주 한 차례 공식적으로 열리는 국가정책조정회의로 대체됐고, 박근혜 정부 때도 국가정책조정회의 체제가 유지됐다.

국가정책조정회의가 문제인 정부 들어서며 국정현안점검조정회의로 바뀐 건 이해찬 총리 당시의 국정현안정책조정회의 수준으로 주요 국정현안 및 과제에 대한 점검 기능을 강화하겠다는 의미였다.

실제 국정현안점검조정회의는 심의·조정 역할을 강화해 관련 사항을 세분화했다. 경제·사회 등 분야와 관련된 복합 정책이나 현안에 대한 사항을 추가했다. 심의·조정 대상도 △국민에게 미치는 과급효과가 큰 정책이나 현안에 관한 사항 △갈등해결과 사회위험관리에 관한 사항 △주요 국정과제의 관리에 관한 사항 △그밖에 의장이 심의·조정 필요성을 인정한 사항 등으로 구체화했다. 회의 참석자에는 고용노동부 장관을 추가해 문제인 정부 최대 국정과제였던 일자리창출 관련 업무를 포괄했다.

이낙연 총리는 2017년 6월 22일 첫 국정현안점검조정회의에서 회의체의 성격에 대해 직접 생각을 밝히기도 했다. 그는 “지금도 여전히 청와대가 가장 강력한 국정의 점검·조정 기관이지만 청와대 혼자서 다 할



수도 없고, 다 해서도 안 되는 시대가 되었다”며 “앞으로 어려운 문제라고 해서 피해가지 않고 정면으로 다루는 그런 현안조정회의가 되도록 노력하겠다”고 강조했다. 이어 “경제부총리가 경제부처의 업무를 조정하는 권한과 책임을 갖고 계시지만, 어려운 문제일수록 비경제 부처가 꼭 관련되는 문제들이 많다”며 “오늘 시작하는 국정현안점검조정회의는 바로 그 공백을 해결해 가는, 관리해가는 회의로 굉장히 중요한 회의”라고 밝혔다. 그러면서 “한 정부가, 한 국가가 성공할 것인가 실패할 것인가 하는 것은 어쩌면 여러 부처가 관련되는 또는 국민들 간의 의견 통일이 쉽지 않은 그런 문제들을 얼마나 유능하고 효율적으로 조정하고 추진해 갈 것인가에 달려있다”며 “좀 과장하자면 문제인 정부의 성패는 바로 이 회의에 달려있다 이렇게 생각 한다”고 했다.(노컷뉴스, 2017.6.22. 기사)

국정현안점검조정회의는 실제 이낙연 총리의 재임 기간 동안 양적, 질적인 면에서 모두 활발하게 가동됐다.

이낙연 총리는 총 100회의 국정현안점검조정회의를 주재했다. 월 평균 주재 횟수는 3.2회. 이는 김영수(2013)의 연구에서 확인된 이명박 정부 당시 국무총리들(한승수, 정운찬, 김황식)의 월 평균 개최 횟수와 비교해도 높은 수준이었다.<sup>14)</sup>

표 5-1) 국정현안점검조정회의(이명박 정부 시절은 국가정책조정회의) 개최

| 대통령        | 국무총리       | 국무총리<br>재임 기간 | 총<br>회의 개최  | 월 평균<br>회의 개최 | 1회당<br>안건수  |
|------------|------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
| <b>문재인</b> | <b>이낙연</b> | <b>31개월</b>   | <b>100회</b> | <b>3.2회</b>   | <b>1.8건</b> |
| <b>이명박</b> | 한승수        | 14개월          | 35회         | 2.5회          | 3.2건        |
|            | 정운찬        | 11개월          | 31회         | 2.8회          | 2.9건        |
|            | 김황식        | 28개월          | 71회         | 2.5회          | 3.4건        |

※출처: 국무조정실 기획총괄정책관실 / 김영수(2013, p.44)

다만 1회당 안건 수(1.8건)는 많지 않아 이명박 정부 당시와 비교해

14) 김영수(2013)는 이명박 정부 하 국무총리의 회의 현황 등을 통해 정책조정 활동을 연구했다.

적었다. 이를 두고 이낙연 총리 시절 국무조정실에서 근무한 H 씨는 “회의당 안건이 상대적으로 적었던 건 그만큼 꼼꼼하게 안건을 들여다 봤기 때문”이라고 설명했다. 그는 “과거에 그냥 넘어갔을 법한 안건도 이 총리는 한 번 더 짚고 넘어가는 경우가 많았다. 결과가 눈에 보이는 안건이라도 형식적으로 짚고 넘어가는 모습 자체를 불편해해 안건에 대한 집중점검이 이뤄졌다는 얘기”라고 강조했다.<sup>15)</sup>

이낙연 총리는 단순히 회의를 ‘많이’ 주재하기만 한 건 아니었다. 회의 때 직접 아주 세세한 부분까지 정책 방향을 결정하고 지시하고 조정해 나간 경우가 많았다. 이러다보니 참석자들 사이 긴장감이 높아지고, 국무총리 주재 회의의 중요도 역시 자연스럽게 커졌다. 이는 과거 이해찬 총리가 국정현안조정회의, 관계장관회의를 중심으로 정책 방향의 디테일까지 챙겼던 상황과도 유사한 모습이었다. 이에 대해 국무총리비서실 관계자 D 씨는 다음과 같이 말했다.<sup>16)</sup>

*“이낙연 행정의 하이라이트는 목요일에 진행되는 국정현안점검조정회의였다. 워낙 총리가 현장에 밝고 정책을 잘 알고 돌아가는 상황까지 꼼꼼하게 체크했기에 한동안 ‘들여가기 두렵다’는 장관들까지 있었다. 회의에는 긴장감이 돌았다. 계란 파동, 생리대 파동, 돼지열병 관리 등 사안을 거치며 총리의 디테일이 국정장악으로 이어지게 된 배경에 국정현안점검조정회의가 중요한 고리 역할을 한 사실은 누구도 부인하기 힘들다.”*

이낙연 총리는 자신이 주재한 국정현안점검조정회의와는 별개로 취임 직후부터 매주 대통령과 회동도 가졌다. 참여정부 이후 처음으로 부활한 대통령-국무총리의 주례회동을 통해서였다.

이 주례회동은 국정현안점검조정회의와 더불어 국무총리의 국정운영권

---

15) H 씨(국무조정실 관계자) 인터뷰. 2020.3.8.

16) D 씨(국무총리비서실 관계자) 인터뷰. 2020.2.14.

확보에 힘을 보탤다.

참여정부 시절 이해찬 총리는 주례회동에서 노무현 대통령과 국정 의 큰 방향을 공유했다. 필요시에는 일부 사안을 두고 정부 운용의 세세한 부분까지 의견을 교환하기도 했다.

이낙연 총리와 문재인 대통령도 매주 월요일 오전 청와대에서 만났다. 청와대에선 주로 비서실장, 정책실장이 배석했고 총리실에선 국무조정실장이 자리를 함께 했다. 회동은 오찬을 포함해 짧게는 1시간, 길게는 2시간 가까이 이어졌다. 주례회동은 이낙연 총리 재임 기간 동안 60여 차례 진행됐다.

일부 언론에선 대통령과 정기적으로 이렇게 따로 만난 자체가 국무총리의 행정적 위상을 보여주는 장면이라고 평가하기도 했다.(KBS, 2019.5.31. 기사) 그만큼 주례회동 자체가 주목을 받았다는 의미다.

국무조정실 관계자 H 씨 역시 주례회동에 의미를 부여했다. 그는 “역대 총리 중 대통령과 비공식적인 만남조차 거의 갖지 못한 분들도 있었지만 이 총리는 달랐다”며 “단지 많이 만나기만 한 게 아니다. 취임 후 1년쯤 지난 시기부터 대통령과 정책의 세세한 부분까지 의견을 교환하고 적극적으로 건의까지 했던 걸로 안다”고 전했다. 그러면서 “이러한 장면 자체가 외부에 상징하는 바가 크다. 청와대든 일선 부처든 민주당이든 이걸 강력한 메시지로 받아들였을 거고, 결국 그 덕분에 총리가 갖는 행정적 운신의 폭도 넓어졌을 것”이라고 평가했다.<sup>17)</sup>

그러나 이러한 주례회동 관련해선 반대로 국무총리가 일종의 ‘숙제 검사나 받았던 자리’로 평가 절하하는 시선도 있었다. 대통령과 국무총리의 접점이 넓어졌지만 실제 국무총리의 역할은 이해찬 총리 시절과는 달리 제한적이었다는 것.

이와 관련해 국무조정실 관계자 I 씨는 “이낙연 총리가 애초 기대한 바와 달리 회동에서 국무총리의 상향식 의견 전달은 그리 많지 않았던 걸로 안다”며 “정무적인 논의도 그 자리에서 속 깊게 이뤄지진 않았을 것”이라고 했다. 또 “일각에선 ‘수첩에 청와대 의견 적어가라고 만든

---

17) H 씨(국무조정실 관계자) 인터뷰. 2020.3.8.

자리’ 라는 말까지 나왔다” 고 지적했다. 그러면서 “만났다는 자체를 제외하곤 크게 의미 있는 대화가 나오긴 힘든 자리였을 것” 이라고 꼬집었다.<sup>18)</sup> 결국 이해찬 총리의 경우 주례회동에서 대통령의 의견에 반하거나 자신의 논리까지 주장할 수 있을 만큼 적극적인 포지션에 있었지만 이낙연 총리의 위치는 그와 달랐다는 의미다.

이낙연 총리 시절 정부의 최고심의기구인 국무회의는 어땠을까. 이낙연 총리는 대통령으로부터 국무회의 주재권을 대폭 위임 받아 실질적 역할을 수행했을까.

노무현 정부 때 이해찬 총리는 국무회의를 두 개의 회의로 분리했다. 일상적 정책 사항을 토론하고 조정하여 의결하는 법정회의와 특별한 주제를 두고 토론하는 테마회의로 나눈 것. 한상익(2010)은 법정회의가 다루는 일상적 국정 분야의 정책은 청와대 비서실이 아닌 국무조정실이 사전 조율을 책임지고 안건을 상정했다고 설명했다. 이러다보니 행정 각 부는 청와대 비서실보다 국무조정실과 더 많은 접촉을 가질 수밖에 없게 됐다는 것. 그리고 이는 국무총리의 최고회의 주재권을 실권으로 변모시켰다고 강조했다. 이해찬 총리 이전에는 안건이 차관회의나 관계장관회의에서 1차 검토되고 결론이 나 있는 상태에서 상정되는 경우가 대부분이었고 무엇보다 대통령이나 청와대 비서실에 의해 사전 조율되는 경우가 많았지만 이해찬 총리는 국무회의 안에서 자신이 직접 조정하고 의결 가능한 영역을 넓혔다는 것이다.

그러나 이낙연 총리의 경우 국무회의 관련해선 이해찬 총리 수준만큼은 실질적 주재권을 가지지 못한 것으로 보인다.

청와대 관계자 J 씨는 “문 대통령은 애초 국무회의 주재권을 상당 부분 이 총리에게 위임하겠단 구상이었지만 실제 주요한 안건을 다루는 국무회의는 대부분 대통령이 주재했다” 고 밝혔다. 또 “세간의 관심이 집중되는 국무회의 안건일수록 청와대 비서실에서 사전에 적극적으로 개입했다” 며 “국무조정실이 사전에 조정할 수 있는 부분이 형식적인 수준

---

18) I 씨(국무조정실 관계자) 인터뷰. 2020.3.20.

에 그친 경우가 많았다는 얘기” 라고 덧붙였다.<sup>19)</sup>

국무총리비서실 관계자 D 씨 역시 “국무총리가 주재하는 국무회의의 성격은 박근혜 정부 때와 비교해도 크게 달라지진 않았다” 며 “대부분 사전 조율된 내용을 형식적으로 의결하는 역할이었다” 고 설명했다. 다만 이 관계자는 “그렇다고 요식 행위에 머문 것만은 아니었다” 며 “이 총리는 국무회의 자리에서 사안을 점검하거나 확인하는 질문을 수시로 던졌다. 그래서 회의에 어느 정도 긴장감은 돌았던 게 사실” 이라고 덧붙였다.<sup>20)</sup>

한편 ‘보고 체계’와 관련해선 이낙연 총리의 경우 장·차관 등 고위급 인사가 직접 보고하거나 설명하도록 자주 지시한 부분이 박근혜 정부 시절과 가장 큰 차이였다. 소위 힘이 있는 부처로 꼽히는 곳의 수장도 어김없이 직접 보고를 하게 만든 것이다.

업무 운영 과정에서 부처 간 조정 역할이 필요할 때는 이낙연 총리가 직접 적극적으로 나서기도 했다. 대표적인 사례가 2018년 6월 검경 수사권 조정 관련해 직접 대국민 담화를 발표했을 때였다. 당시 이낙연 총리는 직접 법무부 장관과 행정자치부 장관 간 검경 수사권 조정 합의문 서명식을 주재하는 등 조정 역할을 수행했다. 이를 두고 일부 언론에선 국무총리가 양 부처 간 업무 조정을 완결했다고 평가했다.(매일경제, 2018.6.21. 기사)

이렇게 국무총리가 직접 보고 시스템까지 바꾸고, 부처 간 업무 조정 역할에 나서는 등 ‘군기반장’ 역할에 나서자 장차관은 물론 부처 실무자들까지 차츰 총리실을 ‘반드시 거쳐 가야 하는 경로’로 인식하기 시작했다.<sup>21)</sup> 총리실이 보다 적극적으로 키를 쥐고 행정을 운영할 수 있는

---

19) J 씨(청와대 관계자) 인터뷰. 2020.5.3.

20) D 씨(국무총리비서실 관계자) 인터뷰. 2020.2.14.

21) 양재원(2020), 『이낙연은 벡타이를 전날 밤에 고른다』, 북콤마, pp.224~225

영역을 넓혔다는 얘기다.

## 2. 조직적 자원

국무총리는 각 부처를 통할, 조정하는 권한을 갖고 있지만 실제로 다른 모든 부처나 조직에 직접적으로 영향력을 행사하는 건 아니다.

국무총리 직속이면서 실질적으로 국무총리가 직접 영향력을 행사하는 조직은 사실상 국무조정실과 국무총리비서실, 두 곳이다. 이 두 군데가 국무총리의 직접적인 행정, 조직적 자원인 셈이다.

우선 국무조정실은 각 중앙행정기관을 지휘·감독하고 정책을 조정하는 역할을 맡는다. 사회 위험 및 갈등의 관리, 정부업무평가, 규제개혁을 담당하고, 국무총리가 특별히 지시하는 사항에 관한 사무도 관장한다.

그에 비해 국무총리비서실은 국무총리 보좌 역할이 핵심이다. 또 국무총리의 정무적 업무 관련해서도 비서실이 중심에서 역할을 수행한다.

1960년 신설된 국무총리비서실이 실제 어느 정도 부처로서 모습을 갖추기 시작한 건 1998년 김대중 정부가 들어서면서부터다. 당시 김대중 대통령 당선에 지분이 있던 김종필 총리는 기존 행정조정실을 장관급 국무조정실로 격상하고, 담당하던 업무 및 인력을 크게 확충시켰다.

국무조정실 권한이 크게 강화된 시기는 2004년 이해찬 총리 시절이었다. 이해찬 총리는 취임 직후 국무조정실 인력부터 크게 늘렸다. 또 2005년에는 국무조정실장(장관급) 아래 1차관제를 2차관제로 바꾸는 등 조직을 확대 개편했다.

표 5-2) 이해찬 총리 취임 후 국무조정실 인력변동

| 연도 | 1973 | 1981 | 1984 | 1989 | 1993 | 1995 | 2001 | 2004<br>※이해찬 취임 |
|----|------|------|------|------|------|------|------|-----------------|
|----|------|------|------|------|------|------|------|-----------------|

※출처: 한상익(2010, p.227)

이후 2008년 국무조정실과 국무총리비서실은 국무총리실로 통합 운용되기도 했지만 2013년 박근혜 대통령 취임 후 다시 국무조정실과 국무총리비서실로 분리됐다. 이렇게 다시 나눈 건 국무총리 위상을 높이고, 국정 책임 영역에서 국무총리에게 더 큰 역할을 부여하겠다는 의미로 당시 해석됐다.

2017년 이낙연 총리 취임 후에도 국무조정실-국무총리비서실 체제는 유지됐다. 국무조정실의 경우 이낙연 총리 재임 기간 인력의 양적인 측면에서 큰 변동은 없었다. 다만 퇴임 즈음인 2020년에는 인력이 일부 확충됐다. 동시에 조직의 권한이 커졌다는 평가가 나오기도 했다.

표 5-3) 이낙연 총리 재임 기간(2017.5~2020.1) 국무조정실 인력변동

| 연도    | 2017.5 | 2018.5 | 2019.5 | 2020.1 |
|-------|--------|--------|--------|--------|
| 인원(명) | 233    | 234    | 235    | 260    |

※출처: 국무조정실 총무기획관실

특히 이낙연 총리 취임 이후 국무조정실은 질적인 측면에서 그 행정 권한이 커졌다.

이낙연 총리는 2018년 1월부터는 대통령 대신 직접 정부 업무보고를 받는 등 정책 관장에 적극적으로 나섰다. 이 과정에서 실무적으로 이를 챙긴 국무조정실이 적극적으로 움직였다. 국무조정실 관계자 H 씨는 “이 총리는 공무원의 무사안일주의를 가장 싫어한다고 직원들에게 말했다”며 “국무조정실이 먼저 찾아 움직이는 모습을 보여야 다른 부처도 따를 거라며 ‘컨트롤타워’ 역할을 강조했다”고 말했다. 이어 “총리가 이렇게 적극적 행정에 방점을 찍고 상벌까지 주며 점검하니 총리실 직원들이 자연스럽게 반응했다”고 했다. 그러면서 “그 과정에서 자연스럽게 타 부처에 대한 우리 조직의 영향력이 커진 것도 사실”이라고 설명했다.<sup>22)</sup>

22) H 씨(국무조정실 관계자) 인터뷰. 2020.3.8.

이에 대해선 타 부처 관계자들의 생각도 비슷했다. 이낙연 총리 취임 후 정책 수립 및 집행 과정에서 국무조정실을 의식한 경우가 많아졌다는 것. 이는 소위 ‘힘 있는’ 부처에도 해당되는 부분이었다. 기획재정부 관계자 K 씨는 이렇게 설명했다.<sup>23)</sup>

“국무조정실이나 국무총리비서실의 파워는 당연히 국무총리의 영향력과 맞닿아 있다. 이낙연 총리는 인물 자체의 무게감도 컸지만 각 부처 소관사항이 뭔지, 주요 실무자들이 누구인지 등을 밑바닥까지 파악하고 있었다. 그렇다보니 장·차관들이 직접 총리실에 찾아가 이런저런 문의를 하거나 조율하기 위해 나서는 경우가 많아졌다. 결국 자연스럽게 국무총리는 물론 그의 조직의 위상도 올라가는 상황이 만들어진 것이다.”

이렇게 국무조정실 등 국무총리가 가진 직접적 조직의 권한이 확대되자 국무총리가 그 조직 안에서 운용 가능한 가동 자원의 폭은 더욱 커졌다. 국무조정실 관계자 H 씨는 “공무원은 결국 역할이 늘어나고 주목 받으면 책임감이 커지고 의욕도 생긴다”며 “그러다보니 이 총리 입장에선 시간이 지남에 따라 실제 인원은 비슷한데 쓸 만한 사람들은 더 많아진 것 같은 인상을 받았을 것”이라고 설명했다.<sup>24)</sup> 결국 구성원의 책임감이 커지고 의욕이 늘어남에 따라 조직의 질적 향상으로 이어졌고, 결과적으로 국무총리가 가진 행정적 자원의 증가로 연결됐다는 의미다.

### 3. 고위공직자 인사권

고위공직자 인사에 있어 국무총리가 얼마나 영향력을 끼치고 또 관여할

---

23) K 씨(기획재정부 관계자) 인터뷰. 2020.4.11.

24) H 씨(국무조정실 관계자) 인터뷰. 2020.3.8.



수 있느냐 역시 국무총리의 행정적 자원을 판단하는 중요한 요소 중 하나다.

사실 국무총리의 고위공직자 인사권은 헌법상으로 우선 해석 가능하다. 국무총리가 가진 국무위원 임명제청권 및 해임건의권을 통해서다. 다만 역대 국무총리 사례를 볼 때 이러한 임명제청권 및 해임건의권이 제대로 행사된 적은 드물었다. 대부분 형식적 절차에 불과했다. 그러다보니 이 두 권한이 실제로 사문화된 것으로 보는 시선도 있다. 일각에선 장관 등 인사는 대통령이 전권을 쥐고 있고, 부처별 고위공직자 인사권은 개별 부처 장관이 행사하다보니 국무총리의 경우 인사 관련해 제도적으로 소외돼 오히려 장관보다 못한 위치에 있다는 평가까지 나왔다.

한상익(2010)은 그동안 국무위원은 물론 국무총리 직제 조직의 고위공직자 인사조차 국무총리 의사와 관계없이 임명되는 경우가 관례처럼 여겨졌다고 설명했다. 국무총리가 입각하면서 비서실장이나 1급 관리관, 2급 부이사관을 자신의 최측근 참모들로 임명하고, 이들과 임기를 같이 한 사례는 이해찬 총리를 제외하곤 거의 없었다는 것. 대통령이 차관급 이하 고위 공직자 인사를 공개적으로 국무총리에게 위임한 것도 이해찬 총리 시기뿐이라고 봤다. 고위공직자 인사권을 ‘청와대와 분담했다’고 표현할 수준으로 가졌던 국무총리는 이해찬 총리가 유일했다는 의미다.

실제 이해찬 총리의 경우 스스로도 인사권 행사에 적극적이었다. 노무현 대통령은 차관급 이하 인사 관련에선 국무총리 결재가 나면 그대로 따르라고 지시했다. 고위공무원 인사가 총리실을 경유하도록 실질적으로 권한을 보장한 셈이다. 특히 이해찬 총리는 아예 국무위원 임명 전 후보군을 추리거나 후보 검증 과정에서부터 이미 대통령과 깊은 논의를 한 경우도 많았다.

이낙연 총리는 어땠을까. 결론부터 말하자면 고위공직자 인사권 행사를 두곤 평가가 엇갈렸다.

우선 이낙연 총리는 고위공직자 임명 또는 해임의 고유한 권한이 대통

령에게 있다는 점을 분명히 하면서도 그 역할을 자신이 분담했다는 사실 역시 직접 밝혔다.

국무총리로 취임한 2017년 8월에는 한 지상파 방송(SBS ‘주영진의 뉴스브리핑’)에 출연해 “정부의 공무원 임면권은 대통령에게 있고, 총리는 국무위원과 그에 준하는 자리 25명 정도에 대한 제청권이 있다. 제청한다고 해도 최종 권한은 대통령에게 있다”고 했다. 그러면서 “(대통령이) 저하고 상의 없이 임명한 경우는 한 명도 없었다. 이 점은 분명히 말씀 드린다”고 강조했다.(연합뉴스, 2017.8.9, 기사)

또 2019년 5월에 열린 한국신문방송편집인협회 초청 토론회에선 ‘임명 제청권 행사’ 관련 질문에 “제청 대상 인사 가운데 저와 협의 없이 결정된 것은 단 한 명도 없다”고 밝혔다. 그러면서 제청 대상이 되는 고위 인사를 자신이 직접 제안한 경우도 있고, 자신이 청와대 인사팀과 검증팀과 함께 복수 후보를 놓고 상의하기도 한다고 구체적으로 설명했다. 국무위원 해임 건의권을 행사한 적이 있느냐는 질문에도 “문재인 대통령에게 말씀드린 적이 있다”고 강조했다. 이어 “문제가 크고 (해당 국무위원이) 감당할 수 있을지 걱정이라는 취지로 말했다”며 “지금 그 분은 내각에 계시지 않다”면서 사례까지 언급했다.

이낙연 총리가 실제 몇몇 인선 과정에서 중요한 역할을 한 사실은 청와대가 직접 전하기도 했다. 2018년 11월 문재인 정부 2기 경제팀 인선 확정 후 청와대에서 인사 배경을 설명한 자리가 대표적이다. 당시 운영관 청와대 국민소통수석은 “홍남기 경제부총리 겸 기획재정부 장관 후보자는 정부 출범 이후 70여 차례 지속된 이낙연 총리의 주례보고에 배석해 대통령의 국정철학을 잘 이해하고 있다”면서 “이 총리의 강력한 천거가 있었다”고 밝혔다. 또 “노형욱 국무조정실장 역시 이 총리가 추천했다”고 강조했다. 특히 당시 홍남기 국무조정실장과 노형욱 국무조정실 2차장은 ‘이낙연 사람’이란 평가까지 나오던 인물들이었다. 이들이 각각 경제 사령탑인 부총리 후보자와 부처 간 업무 조율을 책임지는 국무조정실장으로 진급하자 일부 언론에서도 정부 내 이낙연 총리의 위상과 역할이 그만큼 높아진 것이라고 해석했다.(한국경제, 2018.11.9.

기사)

한편 반대로 고위공직자 인사 관련해 이낙연 총리가 그리 큰 역할을 하지 못했다는 평가도 나왔다.

다음은 국무조정실 관계자 I 씨의 설명이다.<sup>25)</sup>

“일단 이 총리 자체가 인사 문제에 적극적으로 의견을 제시하는 스타일은 아니었던 걸로 안다. 그리고 그나마 몇몇 제시한 고위공직자 후보들도 청와대에서 받지 않은 경우가 있다고 들었다. 특히 문재인 정부의 청와대는 인사 문제 관련해서 직접 개입하려는 의지가 굉장히 강했다. 국무총리에게 그 공간을 거의 주지 않았다. 1급 인사까지 일일이 개입하고 그림을 그리던 청와대가 차관급 이상 인사를 국무총리에게 양보하지 않았다는 얘기다.”

다만 이 관계자는 이낙연 총리의 임기를 전·후반부로 가를 경우 후반부 무렵엔 국무총리가 임기 초반에 비해 상대적으로 후보 추천 등 과정에서 대통령의 결정에 영향을 끼쳤던 것으로 봤다. 물론 그 역할도 제한적인 수준에서였다.

실제 이낙연 총리가 장관 등 임명 과정에서 크게 목소리를 내지 못했음을 상징적으로 보여주는 사례도 있었다. 2019년 당시 조국 후보를 법무부장관으로 임명하는 과정이 대표적이다. 장관 임명 전날 문재인 대통령은 최종 결심을 앞두고 이낙연 총리와 민주당의 이해찬 대표, 이인영 원내대표 등을 만나 의견을 들었다. 이 자리에서 이낙연 총리는 여론 등을 고려해 반대 의견을 낸 것으로 알려졌다. 하지만 문재인 대통령은 조국 후보 임명을 강행했다. 이낙연 총리가 아닌 이해찬 대표 등 다른 인사의 의견에 힘을 실어준 것이다.

언론에서도 인사권 관련해 이낙연 총리의 역할이 제한적이라고 보는 시선이 있었다. 아래는 2020년 1월 이낙연 총리에 이어 정세균 총리 임명

---

25) I 씨(국무조정실 관계자) 인터뷰. 2020.3.20.

동의안이 통과되자 나온 기사의 일부다.(한국일보, 2020.1.14. 기사)

“여권 관계자의 말을 종합하면, 정 총리는 ‘책임 총리 권한 강화’를 전제 조건으로 내걸어 문 대통령의 총리 제안을 수락했다. 헌법상 명시된 총리의 장관 제청권과 해임권을 실질적으로 행사하겠다는 뜻이다. 문 대통령은 문재인 정부 1기 총리인 이낙연 전 총리에게 상당한 국정 권한을 부여했지만, 인사권은 별로 내주지 않았다.”

일각에선 인사권에서 이낙연 총리 역할에 한계가 있었던 게 결국 계파 때문이란 해석도 나온다. 친문이 아니기에 ‘인사’라는 민감한 조각까지 국무총리가 함께 맞추긴 힘들었을 거란 얘기다. 민주당 내 비주류 의원 B 씨는 “인사를 함께 얘기한다는 건 결국 자신들의 속을 보여주는 얘기다. 친문 입장에선 계파 경계선에 걸친 인물에게 대통령의 핵심 자원인 인사권까지 나눠 주기엔 부담이 컸을 것”이라고 설명했다.<sup>26)</sup>

---

26) B 씨(더불어민주당 국회의원) 인터뷰. 2020.3.8.

## 제 3 절 개인적 자원

### 1. 정책 역량

개인마다 다른 특성이나 역량은 비슷한 환경 및 조건에서도 성과 측면에서 눈에 띄는 차이를 만들어낼 수 있다.

특히 정치 지도자의 경우 그러한 개인적 자원의 수준에 따라 성과물의 양과 질이 결정적으로 갈리기도 한다. 정치·행정 분야에서 리더의 역할 분석 시, 개인적 자원의 특성에 주목하는 연구가 많은 이유다.

정치 지도자에 대한 개인적 자원 중심의 연구는 대통령 관련 분석에서 특히 많았다. 박찬욱(1997)은 역대 대통령 리더십을 연구하면서 그 리더십 유형을 분류하고 공통점이 무엇인지 분석했다. 최진(2003)은 리더십을 크게 플러스리더십과 마이너스리더십으로 구분했다. 그리고 전자는 △외향적 △적극적 △감성적 △낙관적 △마이너스형 선호로, 후자는 △내성적 △소극적 △이론적 △비관적 △플러스형 선호 유형으로 다시 세분화했다. 이를 바탕으로 이승만에서 노무현에 이르기까지 역대 대통령들이 어느 유형에 속했는지 등을 분석했다.

전일욱(2015)은 역대 국무총리들의 재임 당시 연령, 재임 기간, 출신지, 취임 전 주요경력, 출신학교 등 기본적인 개인적 특성을 기준으로 각각의 인물을 비교했다. 이를 종합해 대한민국 국무총리 제도가 갖는 의의까지 고찰했다. 그러면서 역대 국무총리들은 대부분 국정 수행 관련해 전방위적 지적능력과 국정경험을 가진 자들이며 탁월한 엘리트 집단에 속하는 경우가 많다고 설명한 바 있다.

국무총리가 보유한 개인적 자원에는 개인의 성격이나 스타일, 정책 역량, 리더십 등 요소들이 포함된다. 한상익(2010)은 국무총리의 경우 개인적 자원이 구체적인 정책결정 과정에서 제도적 자원보다도 종종 더 큰 힘을 발휘할 수 있다고 봤다. 국무총리가 특정한 정책영역에서 대통령으로부터 포괄적 위임을 얻어내거나 각료, 관료, 이해당사자 등과의 정책

결정과정에서 주도권을 행사하는 데 개인적 자원의 역할이 크기 때문이다.

특히 개인적 자원 중 정책 역량 및 전문성에 주목했다. 설득력이 뛰어나거나 판단력이 좋거나 결단력이 있다거나 하는 등의 일반적 변수도 개인적 자원에 포함되지만 이러한 요소까지 국무총리의 권한 변동에 영향을 끼친다고 상정할 경우 그 범위가 너무 확장된다고 본 것. 국무총리는 아무리 분담형이라 할지라도 그 역할의 중심은 정치보다 정책에 있기에 변수를 좁혀 정책 역량에 포커스를 맞췄다.

정책 역량이 뛰어나고 전문성이 탁월한 국무총리의 경우 대통령으로부터 더 다양한 분야에서 다수의 세부 사안 관련해 권한을 위임받을 수 있다. 정책 역량 및 전문성으로 무장한 국무총리는 대통령으로부터 신임을 받을 가능성이 크고, 권한 분담 측면에서도 유리한 고지에 있다는 의미다.

대통령이 아닌 다른 기관과의 관계에서도 마찬가지다. 각료들과의 관계에서 국무총리가 우월한 위치에서 세부적인 사안에까지 영향력을 발휘할 수 있다.

국회 및 집권 여당과의 관계에서도 정책 역량이 뒷받침될 경우 적극적으로 정책을 펴고 소신껏 역할에 나서는 것이 가능해진다.

대국민 관계에서도 마찬가지다. 국무총리가 탁월한 정책 역량을 통해 크고 작은 행정적 문제를 헤쳐 나가는 모습을 보이면 국민의 신뢰를 받을 가능성이 높아진다.

특히 정책 역량 등 개인적 자원은 시간에 따른 역할 변화와 관계가 깊다는 측면도 주목할 만하다. 개인적 자원이 뒷받침되면 시간이 지날수록 대통령으로부터 많은 권한을 위임 받을 가능성이 높고, 스스로 더 큰 역할을 담당하려는 동기부여 역시 잘 된다는 의미다.

이해찬 총리의 경우 국무총리 취임 전 5선 의원으로 당내 정책통으로 유명했다. 1997년과 2000년에는 두 차례 정책위의장을 지냈다. 행정적

으로는 1995년 서울시 정무부시장, 1998년 교육부 장관 등을 역임하며 정책 역량을 쌓았다. 이런 이해찬 총리의 정책 역량을 두곤 당시 경쟁정당인 한나라당 일부 인사들까지 인정한 바 있다.

한상익은 특히 이해찬 총리의 폭 넓은 정책 관련 경험이 정책 사안에 대해 맥락을 알고 정책을 기획하고 수립할 수 있게끔 만들었다고 평가했다. 발군의 정책 역량이 분담형 국무총리 역할을 하는데 있어 든든한 지지대이자 촉진제 역할을 했다고 본 것이다.

그와 비교해 이낙연 총리의 정책 역량은 어땠을까.

동아일보에서 정치부 기자, 논설위원 등을 역임한 이낙연은 국무총리 취임 전 4선 국회의원, 민주당 대변인, 국회 농림수산식품 위원회 위원장, 민주당 원내대표, 전남도지사 등을 지냈다. 국회의원 4선과 전남지사까지 5차례 선거에서 단 한 번도 고배를 마신 적이 없었다. 적어도 경력면에서 이낙연 총리는 역대 어느 총리와 비교해도 뒤지지 않는 정책통으로 꼽힐 만한 꾸준한 이력은 갖추고 있었던 셈이다.

이낙연 총리는 국회에 있을 당시 NGO 모니터단으로부터 10차례 국정감사 우수의원에 뽑혔다. 2009년 국회 농식품위원장을 지낼 당시 ‘최우수위원장상’도 받았다.

의정 활동 당시 이렇게 정책적인 성과를 낸 배경에 기자 생활 경험이 크게 도움을 줬다는 분석도 있다. 국무총리 취임 직후 한 언론이 이낙연에 대해 이렇게 평가했다.(중앙시사매거진, 2017.5.17. 기사)

“(국회의원 시절) 기자 특유의 ‘현장 중심주의’를 앞세워 공무원들을 압도했다. 그가 7년간 노숙자·KTX·임대주택 체험을 하고, 원전 주변 마을 생활상 등 관련해 연속 르포를 한 건 유명하다.”

전남도지사 시절에도 이낙연표 정책 중 주목을 받은 것들이 다수 있었다. 대표적인 게 ‘100원 택시(오지에 사는 전남 주민들이 택시를 부르면 그 마을에서 가장 가까운 버스정류장까지 100원을 받고 택시를 운행한 뒤 차액을 자치단체에서 지불하는 제도)’다. 100원 택시는 지역을 넘어 전국적으로 화제가 됐다.

전남 지역을 특화해 ‘가고 싶은 섬’ 등으로 브랜드화한 정책도 당시 눈길을 끌었다. 이낙연 지사 시절 전남도는 ‘일자리종합대상’을 수상할 만큼 고용 부분에서도 성장세를 보였다. 주민들에게 적용된 복지 정책 역시 질적으로 향상시켰다는 평가가 나왔다.

이낙연은 국무총리 취임 후 취임사로 ‘내각다운 내각’을 내세웠다. ‘유능하고 소통하며 통합하는 내각’을 언급하며 정책 역량을 키워야 한다고 거듭 강조했다.

정책 현안 관련해선 세세하게 방향까지 직접 챙긴 경우가 많았다. 취임 직후 AI(조류인플루엔자) 사태가 터졌을 땐 자신이 ‘컨트롤 타워’임을 분명히 밝히고 현장을 자주 찾았다. 군산조전소 중단, 수능 절대평가 도입, 살충제 계란과동, 공관병제도 폐지 등 각종 현안이 생길 때마다 크고 작은 회의체를 직접 꾸려 챙기고자 했다.

다른 국무위원들에게도 행정 장악 능력을 지속적으로 강조했다. 모든 부처의 장들이 어린아이를 포함해 국민들에게 완전하게 설명할 수 있는 수준으로 소관업무를 수중에 장악하고 완벽하게 이해할 것을 주문했다. (연합뉴스, 2017.9.6. 기사)

이와 관련해 국무조정실 관계자 I 씨는 이렇게 말했다.<sup>27)</sup>

“개인적으로 이 총리의 정책 역량 관련해 가장 기억에 남는 순간은 2018년 메르스(MERS·중동호흡기증후군) 환자가 3년 만에 (국내에서) 다시 발생했을 때다. 당시 이 총리가 정부 대응을 진두지휘 했는데 첫 긴급회의 당시 총리의 모습이 특히 인상 깊었다. 총리 머릿속에 맴이 있는 것 같았다. 시간별 대응 방안, 조직별 역할 분담 같은 걸 막힘없이 얘기했다. 대본을 읽는 것처럼 말이다. 이런 능력을 어떻게 갖춘 건지는 모르겠다. 사전에 리스크 관리에 대비해서? 경험이 많아 자연스럽게 알게 돼서? 아님 두 가지 다 복합적으로 작용해서? 아무튼 리더가 문제의 디테일

---

27) I 씨(국무조정실 관계자) 인터뷰. 2020.3.20.



까지 읽어 내고, 단계별 대응 방식을 줄줄 읊다보니 관계 부처 장관은 물론 실무자들까지 뒤에서 군말이 나올 수가 없었다. 이렇게 리더의 권위가 생기는 게 아닌가하는 생각도 들었다.”

이낙연 총리는 매주 목요일 주재한 국정현안점검조정회의에 앞서 1, 2일 전에 차관으로부터 사전 보고를 받았다. 보고 과정에서 송곳 질문을 쏟아 부었고, 내용이 시원치 않으면 아예 다시 보고하도록 지시했다. 2018년 4월 ‘폐비닐 대란’이 터졌을 당시엔 환경부가 회의에서 대응 방안을 안건으로 상정하고 장관이 언론 브리핑에 나설 예정이었지만 이낙연 총리가 갑자기 취소한 적도 있다. 사전 보고를 받고선 대책이 현장과 동떨어져 있다고 판단했기 때문이다.

그에 앞서 2017년 8월 살충제 달걀 파동이 일었을 당시엔 류영진 식품의약품안전처 처장이 제대로 된 대응을 하지 못하자 “관리 책임을 다하지 못한 것보다 설명의 의무를 적절히 하지 못했다는 것이 더 많은 질책을 받고 있다”고 꼬집었다. 또 같은 달 차관급 인사 임명장 수여식에서는 “공직자는 4대 의무(국방, 근로, 교육, 납세) 외의 ‘설명 의무’가 있으며 이에 충실하지 않으면 의무를 다하지 못하는 것”이라고 지적했다.(뉴스1, 2019.10.28. 기사)

이낙연 총리는 취임 후 20일밖에 안 된 당시 김상조 청와대 정책실장을 겨냥해 공개적인 자리에서 경고 메시지를 보내기도 했다. 2019년 7월 국회 대정부질문에서 야당 의원의 질문에 “정책실장으로서 너무 많은 말을 하고 있다”라며 공개 질책을 한 것. 당시 한일 무역 분쟁이 한창일 때 김상조 실장이 기자들에게 일본의 규제 리스트에 오를 수 있는 부품 리스트 등을 설명했는데 이와 관련해 이낙연 총리가 이례적으로 입단속에 나섰던 것이다.

이낙연 총리가 특정인만을 대상으로 군기를 잡은 것도 아니었다. 2019년 3월 국정현안점검조정회의에선 전체 공직자를 대상으로 따끔한 충고를 날렸다. 당시 정부는 고농도 미세먼지 문제를 해결하기 위해 비상저감 조치를 발령한 상태였는데 “일부 공직자가 차량 2부제 등을 잘 지

키지 않는 경우가 있다. 정부가 정한 대책도 따르지 않는 공직자는 인사상 불이익을 주도록 제도화했으면 한다”고 지적했다.(중앙일보, 2019.7.11. 기사) 이처럼 이낙연 총리는 수시로 개인은 물론 집단 또는 전체 공무원 조직을 대상으로 가리지 않고 쓴 소리를 했다.

이렇게 국무총리가 직접 내각의 ‘군기 반장’ 역할을 자처한 배경과 관련해서도 정책 역량에 대한 자신감이 반영된 모습일 것이란 분석이 나온다. 개인의 정책적 권위가 정책적 리더십으로 연결돼 거침없이 쓴 소리까지 할 수 있는 자신감을 줬다는 의미다.

국무조정실 관계자 H 씨는 이런 설명을 덧붙였다.<sup>28)</sup>

*“과거 이해찬 총리의 경우 눈만 마주쳐도 자신의 생각을 읽는 것 같아 공무원들이 따를 수밖에 없었다는 말이 돌았다. 이낙연 총리와는 몇 마디 말만 오고가도 공무원들이 꼬리를 내린 경우가 많았다. 한두 가지 지시만 들어도 상관이 업무의 디테일이나 프로세스를 알고 있던 인상을 받으면 부처든 일반 회사든 직원들이 대충 하거나 묻개기가 어렵지 않다. 이낙연 총리와 대면한 직원들의 모습이 그런 케이스였다.”*

문재인 대통령도 정책 집행 관련해 이낙연 총리에게 특히 강한 신뢰감을 표현했다. 신뢰감은 이낙연 총리 취임 후 시간이 지날수록 커진 것으로 보인다. 기본적으로 국무총리가 정책 핵심을 짚는 능력을 수차례 입증했고, 크고 작은 정책 처리 과정에서 잡음이 생긴 경우도 드물었기 때문이다. 이에 정책 실행은 물론 수립 과정에서부터 점차 많은 재량을 국무총리에게 부여했다.

당시 청와대에서 근무한 L 씨는 “이 총리는 아래에서 보고를 받을 때 어떤 상황에도 대비 가능한 수준으로 확인에 확인을 거듭했고, 대통령에게 직접 보고할 때 질문거리가 생기지 않을 만큼 깔끔하고 확실하게 정리했다”고 강조했다. 그러면서 “애초 정책에 있어선 누구보다 신뢰할

---

28) H 씨(국무조정실 관계자) 인터뷰. 2020.3.8.

만한 캐릭터였던 데다 실제 정책을 거둬들이며 일처리가 검증되다보니 대통령 역시 처음엔 잘 맡기지 않던 외교, 북한, 경제 정책 등 분야까지 나중엔 상의를 많이 한 걸로 안다” 고 전했다.<sup>29)</sup>

이와 같이 이낙연 총리는 국무총리로 취임하기 전부터 행정 경험이 풍부한 정책통으로 경력을 쌓아왔다. 국무총리로 역할을 하는 과정에서도 대통령은 물론 공무원 조직에서 그 정책 역량을 인정받았다. 이러한 측면에서 이낙연 총리와 이해찬 총리의 접점이 큰 것도 사실이다.

그러나 정책을 집행 또는 실현하거나 조직을 이끌어어나가는 방식에 있어선 두 총리 간 분명한 차이도 있었다.

한상익(2010)에 따르면 이해찬 총리의 경우 상대적으로 큰 줄기를 보는 스타일이었다. 정책의 경우 세부 내용보다는 주요 배경과 목표, 정책이 가져올 결과에 초점을 두고 들여다보는 경우가 많았다. 대표적으로 관료들이 정책 보고 시 서너 페이지로 본론만 보고하도록 했던 게 그러한 정책 운용 스타일이 반영된 부분이다.

반면 이낙연 총리의 정책 운용 방식의 핵심은 디테일에 있었다. 의원 시절은 물론 전남지사, 국무총리가 되고서도 각종 회의자료, 담화문, 보도자료 등의 문구 하나까지 직접 챙겼다. 국무총리비서실 관계자 M 씨는 “이 총리는 자신이 이미 다 알고 미시적인 부분까지 공부한 사안과 관련한 회의에서도 그냥 넘어가지 않을 때가 있었다. 그러다보니 안건당 회의 시간이 1시간을 훌쩍 넘기는 경우도 많았다” 고 전했다. 그러면서 “이는 혹시 놓치는 게 없는지 체크하고자 하는 목적도 있었지만 조직에 긴장감을 불어 넣고자 하는 의도도 있었기 때문인 걸로 안다” 고 덧붙였다.<sup>30)</sup>

이낙연 총리의 업무 디테일을 보여주는 상징적인 물건 중 하나가 ‘수

---

29) L 씨(청와대 관계자) 인터뷰. 2020.3.22.

30) M 씨(국무총리비서실 관계자) 인터뷰. 2020.4.4.

첩'이다. 항상 국무총리의 바지 오른쪽 뒷주머니에 꽂혀 있는 기자수첩엔 '깨알 메모'가 가득했다. 이낙연 총리는 현장에서 국민 목소리를 듣든, 신문을 보든, 누구와 대화를 나누든 바로 메모했다. 간부회의 때는 자주 이 수첩을 꺼내들고 정리할 만큼 아날로그 방식으로 디테일을 챙겼다.

이낙연 총리의 꼼꼼함을 상징적으로 보여주는 다른 물건은 '넥타이'다. 이낙연 총리는 넥타이를 보통 하루 전 직접 골랐다고 한다. 다음날 일정에 맞춰 그때그때 일정의 성격 등을 고려해 최대한 무늬나 색상 등을 맞추기 위해서였다.<sup>31)</sup>

이낙연 총리 자체가 워낙 디테일에 강한 유형이었기 때문에 조직을 이끌고 나가는 방식도 위에서 아래까지 직접 챙기는 스타일에 가까웠다. 국무조정실 관계자 H 씨는 “총리는 지름길로 가는 법이 없었다. 항상 돌다리도 2, 3번은 두들겨 보고 갔다”고 했다. 이어 “아침 6~7시에 출근할 만큼 부지런했고, 말단 직원 이름까지 다 기억할 만큼 기억력도 좋았다. 그러니 조직 구성원 하나하나 다 챙기며 끌고 나가는 스타일 자체가 총리의 몸에 딱 맞는 옷이었던 셈”이라고 했다.<sup>32)</sup>

이러한 이낙연 총리의 정책 운용 방식에 호의적인 평가만 있었던 건 아니었다. 비판적으로 바라보는 시선도 있었다.

우선 칭찬보다 지적이 많고, 너무 미시적인 부분까지 수장이 직접 따지다보니 조직이 소극적으로 움직이게 되는 부작용을 낳았다는 지적이 그것이다. 이낙연 총리 취임 당시 한 언론은 전남도를 오래 출입한 기자의 말을 인용해 이렇게 보도했다.(중앙시사매거진, 2017.5.17. 기사)

“‘6급 주사’ 스타일은 공직사회를 위축시킬 수 있다. 공무원 스스로 창의력을 발휘할 수 있도록 (이낙연 총리가) 보다 선 굵은 리더십을 보여줄 필요가 있다.”

---

31) 양재원(2020), 『이낙연은 넥타이를 전날 밤에 고른다』, 북콤마, pp.109~110

32) H 씨(국무조정실 관계자) 인터뷰. 2020.3.8.

실제 이와 관련해 국무조정실 관계자 I 씨는 이렇게 말했다.<sup>33)</sup>

“공무원 중 이 총리 취임 후 오히려 수동적이고 방어적인 자세로 업무 스타일이 바뀐 사람도 있었다. 특히 총리로부터 직·간접적으로 깨진 경험이 있는 경우 더 그랬다. 대면이든 서면이든 보고 올리는 자체를 부담스러워 했다. 그러다보니 괜히 한 줄 더 추가했다가 자신이 책임지지 못하거나 혼날 걸 걱정해 차라리 딱 확실히 아는 수준으로만 보고하는 경우도 있었던 것 같다.”

일각에선 이낙연 총리의 업무 방식으로 인해 의사 결정이 지연된다는 우려도 나왔다. 청와대 관계자 L 씨는 “큰 의사 결정을 할 땐 이 총리가 행정 경험이 풍부한 데다 정치인 출신인 만큼 방향을 빨리 잡아 준 편” 이라면서도 “문제는 작은 부분까지 다 들여다보고 확인하는 스타일이다 보니 일부 실무자들의 의사 결정이 늦어지는 경우가 있었다” 고 지적했다.<sup>34)</sup>

## 2. 의원직의 겸직 여부

한상익(2010)은 국무총리가 의원직을 겸직할 경우 개인적 자원이 강화된다고 봤다.

그러면서 두 가지 이유를 들었는데 하나는 국무총리가 의원직을 겸직시 대통령과의 관계에서 보다 적극성을 보일 수 있는 측면을 강조했다. 독립적인 정치인으로서 재선을 원한다면 무능한 국무총리로 남기 보다는 적극적 역할을 통해 자신의 위상과 역량을 과시할 유인이 크게 생긴다는 것이다.

---

33) I 씨(국무조정실 관계자) 인터뷰. 2020.3.20.

34) L 씨(청와대 관계자) 인터뷰. 2020.3.22.

다른 하나는 국회와의 관계 부분이다. 현상적으로 보더라도 분담형 국무총리나 분담형에 가까운 국무총리가 그동안 예외 없이 국회의원이었다는 점을 상기하면 국회의원의 겸직이 국무총리 권한을 확장하는데 유리하다는 것이다.

사실 비단 국무총리뿐만 아니라 국무위원의 의원직 겸직 이슈 자체는 꽤 오랜 기간 정치권에서 논란이 돼 왔다. 또 언론에서 주목해온 사안이기도 하다.

국무위원의 의원직 겸직에 반대하는 측은 보통 삼권분립 원칙에 위배된다는 근거를 바탕으로 하는 경우가 많다. 또 국무총리나 장관직에 집중하다 보면 의원직에 소홀해 성실한 의정 활동이 힘들 수 있다고 지적한다.

반면 국무위원 겸직에 찬성하는 측은 정치인이 국정운영 전반에 대한 이해도가 높고 정무적인 판단력이 좋다는 점을 부각시킨다. 또 정치인은 조직 장악력이 상대적으로 강하고, 의회 및 소속 정당과의 관계 측면에서도 유리해 국무위원 활동도 더 잘할 거라고 강조한다.

실제 한 언론에서 의원 겸직 경험이 있는 장관들을 인터뷰했는데 이들의 생각도 크게 다르지 않았다. 이명박 정부 시절 보건복지부 장관을 지냈던 진수희 전 의원은 “원래 나도 일하기 전에는 ‘바람직하지 않다’고 생각했는데 일을 해보니 훨씬 효과적인 면이 많다”며 “업무파악이라든지 조직 장악에서 시간이 훨씬 세이브 될 수 있고, 정부나 국회와의 의사소통도 외부인 출신 장관보다 더 수월하게 할 수 있다는 장점이 있다”고 말했다. 박근혜 정부에서 두 차례 장관직을 지낸 유일호 전 의원은 “장단점이 있다는 것에 충분히 공감이 간다”면서 “국회와의 소통이나 법안 통과에서 유리하다는 장점이 있고, 정치적 시각으로 행정을 볼 수 있어서 정치에 함몰되지 않도록 경계해야 하는 점들도 있다”고 했다.(세계일보, 2018.10.6. 기사)

표 6) 1987년 대통령 직선제 개헌 이후 정세균 총리(2020년 1월 취임)까지  
국무총리 중 국회의원 겸직자

| 대통령 | 국무총리 |     |
|-----|------|-----|
| 김영삼 | 황인성  | 25대 |
| 김대중 | 김종필  | 31대 |
|     | 박태준  | 32대 |
|     | 이한동  | 33대 |
| 노무현 | 이해찬  | 36대 |
|     | 한명숙  | 37대 |
| 박근혜 | 이완구  | 43대 |
| 문재인 | 정세균  | 46대 |

※21대 강영훈 총리는 1988년 국무총리가 됐지만 당시 전국구(현재의 비례대표) 의원이었기에 곧바로 의원직을 내놓아서 위 명단에선 제외

이처럼 의원직 겸직 국무위원을 두곤 찬반이 엇갈리지만 겸직 시 효율적 정책 집행을 하는데 유리했을 거란 측면에서 대체로 의견이 일치한다. 삼권분립 등 상징적인 측면에선 겸직이 문제가 될 소지가 있지만 정책 집행 등 현실적인 부분에선 분명히 강점이 더 많다는 의미다.

이해찬 총리 관련해서도 실세 정치인으로서 자신감이 정책 수립 및 집행 과정에서 적극성으로 나타났을 거란 분석이 나왔다. 일간지 기자인 A 씨는 “이해찬 총리에게 붙은 실세 의원이란 꼬리표는 같은 총리실 공무원들에겐 자부심을, 다른 부처 공무원들에겐 자발적인 충성을 유도했다”며 “향후 입지가 탄탄한 유력한 정치인이라는 딱지 하나만으로 자신의 조직은 물론 다른 부처 조직까지 절반은 장악하고 들어간 셈”이라고 전했다.<sup>35)</sup>

그렇다면 이낙연 총리는 어땠을까. 이해찬 총리와 달리 취임 당시 의원직을 겸직하고 있지 않았다는 점이 분담형 국무총리 역할을 하는데 제한요소로 작용했을까.

이를 판단하려면 우선 ‘정치적 의지’ 부터 확인해야 한다. 앞서 언급

35) A 씨(일간지 기자) 인터뷰. 2020.2.17.

했듯 의원직을 겸직한 국무총리가 적극적 역할에 나선 주요한 이유는 정치적 의지가 강하기 때문이다, 정치적 의지가 있다 보니 정치인으로서 재선 등을 고려해 대통령과의 관계를 강화하려 하고, 성과를 내기 위해 노력한다는 의미다.

이러한 측면에서 의원직을 겸직하지 않아도 정치적 의지만 강하다면 국무총리 역할에 충분히 적극적일 수 있다. 대표적으로 김영삼 정부의 이회창 총리나 노무현 정부의 고건 총리 등이 의원직을 겸직하지 않았지만 정치적 의지가 강한 유형이었다. 그렇다보니 이들은 국무총리 역할에 적극적인 편이었고, 실제 일정 부분 대통령과 분담해 정책을 집행했다는 평가를 받았다.

이낙연 총리 역시 의원 겸직 총리는 아니었음에도 정치적 의지가 매우 강한 편에 속했다.

국무총리 취임 전 전남 지역에서 16~19대까지 내리 4선을 한 그는 취임 후에는 꾸준히 대권 주자로 이름을 올렸다. 언론사 인터뷰 등에서도 대권 의지를 숨기진 않았다. 퇴임을 앞두고 한 방송사에 출연해선 ‘(차기 대권주자로서) 권력 의지가 있느냐’는 질문에 “그건 모르겠다”면서도 “단지 책임감이 몹시 강한 사람인 것은 틀림없다. 필요 이상으로, 보통 사람의 생각 이상으로 책임감이 강하다”고 답했다. 대권에 도전할 의사를 둘러서 표현한 셈이다. (서울신문, 2020.1.2. 기사)

실제 이낙연 총리는 퇴임 직후부터 정치 행보를 이어갔다. 민주당 상임 공동선대위원장을 맡아 21대 총선을 진두지휘했다, 자신은 종로구에 출마해 당선됨으로서 의정 활동에 복귀해 유력한 대선주자로서 발판을 마련했다. 이처럼 국무총리 당시는 물론 취임 전후 이력이나 행보를 살펴보면 이낙연 총리의 정치적 의지는 충분히 확인 가능하다. 이러한 의지를 가졌기에 의원을 겸직하진 않았음에도 국무총리 역할에 적극적으로 나섰을 가능성이 높다.

여당을 중심으로 대국회 관계에서도 이낙연 총리는 의원직을 겸직하진



않았지만 웬만한 정치인 이상 가는 지위를 누렸다. 현직 의원만 아니었을 뿐 유력 정치인이란 타이틀은 그대로 달고 취임한 데다 여론조사에서 지지율이 오르면서 의원들이 그를 주목했기 때문이다. 이와 관련해 민주당 의원인 F 씨는 이렇게 설명했다.<sup>36)</sup>

*“여론조사에서 이낙연을 대선 주자 1순위로 지목한 뒤부터 차기를 생각할 수밖에 없는 의원들 사이에서 이낙연의 위상은 문 대통령 못지않게 올라갔다. 대통령은 현재의 ‘왕’ 이지만 이낙연은 차기 집권이 가능한 ‘떠오르는 태양’ 아니냐. 특히 이낙연이란 사람 자체가 워낙 신중한 성격이라 차기 대선까지 큰 악수를 두거나 실수하진 않을 거란 신뢰까지 겹쳐져 당에서 차지하는 이낙연의 비중은 더욱 커졌다.”*

결국 이낙연 총리는 당에서의 탄탄한 지위를 발판으로 국무총리로써 대통령과의 관계 설정에 있어서도 더욱 자신감 있게 나섰을 가능성이 높다. 이는 국무총리 권한 및 역할 확장이란 측면에서 결국 유리하게 작동한 원동력이 된 것으로 보인다.

---

36) F 씨(더불어민주당 국회의원) 인터뷰. 2020.3.11.

## 제 5 장 결론

### 제 1 절 연구결과의 요약

#### 1. 이낙연 총리의 자원

본 연구는 최장수 국무총리인 이낙연 총리가 재임 당시 어떤 역할을 했는지 확인하기 위해 자원 중심으로 분석했다.

자원은 한상익(2010, 2013) 등의 연구를 참고해 정치적·행정적·개인적 자원으로 크게 분류했고, 개별 자원마다 주요 요소들을 추려 이를 중심으로 분석했다.

주요 요소들에 대한 분석은 국무조정실 등 기관에 직접 요청해 확보한 일부 양적 자료들을 활용하되, 포커스는 인터뷰를 중심으로 한 질적 분석에 맞췄다. 이낙연 총리 역할을 설명하기에 적합한 대상자를 추려 인터뷰를 진행해 연구문제를 집중 검증한 것이다. 여기에 다양한 언론기사 및 문헌 자료들까지 활용해 연구문제를 검증하고자 했다.

주요 요소의 선정은 선행연구들에 본 연구자의 관점 등을 더해 최대한 설득력이 있는 것들로 추렸다. 인터뷰 대상자에 따라 질문에 답을 못하는 등 답변의 깊이가 달랐지만 각 요소마다 최소 3개 이상의 구체적인 답변을 확보해 결과에 설득력을 더하고자 했다.

다만 그럼에도 주요 요소의 선정 및 답변 내용 자체가 지닌 주관성의 문제는 이 연구가 지닌 기본적인 한계와도 맞닿아 있는 부분이기도 하다.

본 연구 내용을 중심으로 이낙연 총리가 개별 자원별 주요 요소를 보유한 정도를 정리하면 아래(표 7)와 같다.

보유한 수준에 따라 ◎(매우 많음), ○(많음), △(보통), X(미흡) 등으

로 표시했는데 이는 물론 절대적인 수치라고는 할 수 없다. 그보다는 한국의 통상적인 국무총리 수준과 상대적으로 비교해 반영한 수치에 가깝다고 할 수 있을 것이다.

표 7) 정치적·행정적·개인적 자원별 주요 요소를 이낙연 총리가 보유한 수준

| 정치적 자원        |   | 행정적 자원     |   | 개인적 자원      |   |
|---------------|---|------------|---|-------------|---|
| ▶대통령과의 관계     | ○ | ▶정부운영권     | △ | ▶정책 역량      | ◎ |
| ▶집권당에 대한 영향력  | ○ | ▶정부조직권     | ○ |             |   |
| ▶핵심행정부와의 네트워크 | X | ▶고위공직자 인사권 | △ | ▶의원직의 겸직 여부 | ○ |
| ▶국민 사이의 명망    | ◎ |            |   |             |   |

※보유한 수준에 따라 ◎(매우 많음) > ○(많음) > △(보통) > X(미흡)

## 1) 정치적 자원

우선 정치적 자원 중 ‘대통령과의 관계’ 요소는 ‘많음’이라고 평가했다.

일단 관련된 공통 질문에 총 12명(인터뷰 대상자 13명 중 일간지 기자인 A 씨 제외) 중 6명이 답을 했는데 그 중 ‘긍정적’ 과 ‘보통’ 이 각각 3명씩 나왔기 때문이다.<sup>37)</sup> 이러한 답변 결과와 함께 비록 이낙연 총리가 친문 계열로 ‘정치적 동지’ 수준은 아니었지만 문재인 대통령과의 신뢰 관계는 어느 정도 증명된 측면 등을 고려해 ‘많음’이라고 정리하는 게 적절할 것으로 봤다.

다음으로 ‘집권당에 대한 영향력’ 역시 ‘많음’이라고 평가했다.

본론에서 설명한 바와 같이 이낙연 총리는 재임 초기 집권당에 대한 영

37) 7개의 공통 질문에 대해 관련 답변이 나왔을 시 응답자별 답한 내용을 종합 정리해 성격을

크게 ‘긍정적’, ‘보통’, ‘부정적’ 의 세 가지 유형으로 분류

향력 면에서 크게 주목받지 못했지만 이후 당내에서 주목을 받았다. 여기에 관련 질문에 대해 ‘긍정적’ 이 4명, ‘보통’ 이 2명, ‘부정적’ 이 1명이라고 답한 결과 등도 고려했다.

‘핵심 행정부와의 네트워크’ 부분은 전체 요소 중 유일하게 ‘미흡’으로 평가했다.

우선 청와대 인사들과의 관계를 묻은 공통 질문에서 ‘보통’ 과 ‘부정적’ 이 각각 2명 씩 나왔기 때문이다.

또 응답자의 부연 설명이나 언론 기사 등까지 종합해 고려했을 때 이낙연 총리와 청와대 핵심 인사들의 거리는 긴장 관계에 가까웠을 것으로 판단했다.

‘국민 사이의 명망’ 관련해선 공통 질문은 없었다. 다만 대표적인 지표로 삼을 수 있는 국민 여론조사 등에서 이낙연 총리는 유력 대선 주자로 꼽히는 등 역대 어느 국무총리들과 견줘도 뒤쳐지지 않을 만큼 주목을 받았던 측면을 고려했다. 또 이낙연 총리에 대한 국민 신뢰도가 상대적으로 높았던 부분 등도 참고했다. 여기에 본 연구에 참여한 일부 인터뷰 대상자의 발언 내용 등까지 고려해 ‘매우 많음’ 이라고 평가했다.

## 2) 행정적 자원

행정적 자원을 확인하기 위한 첫 번째 요소인 ‘정부운영권’ 관련해선 ‘보통’ 이라고 평가했다.

일단 이낙연 총리 취임 후 국정현안점검조정회의의 역할이 강화됐다. 대통령과의 주례회동도 부활했다. 특히 질적으로 각종 국무총리 관련 회의체의 위상이 높아진 것도 주목할 만한 부분. 일상적 정부 운영 관련해 ‘보고 체계’ 역시 강화됐다.

다만 주례회동이나 국무회의 등에서 국무총리 역할 관련해 상반된 평가가 나온 것도 사실이다. 이낙연 총리의 역할이 정무적으로 부족했다는 시선도 있었다.

이처럼 평가가 엇갈리는 가운데 관련 질문에 대한 답변도 ‘긍정적’ 이 3명, ‘보통’ 이 1명, ‘부정적’ 이 2명 나왔다. 이를 종합해 ‘보통’ 이라고 평가하는 게 적절할 것으로 봤다.

다음으로 국무총리의 조직 내 영향력 등으로 확인 가능한 ‘정부조직권’ 관련해선 ‘많음’ 으로 평가했다.

이낙연 총리 취임 후 국무조정실 등 직속 조직이 양적으로 크게 확대된 것은 아니었다. 하지만 질적인 측면에서 국무총리 관련 조직의 행정 권한이 확대됐다는 점에 대해 복수의 관계자들 의견이 거의 일치했다. 이와 관련해 타 부처에서까지 공감하는 의견들이 나왔다.

관련 질문에 대한 답변 역시 ‘긍정적’ 이 5명, ‘보통’ 이 3명이었다. 다만 이러한 조직의 위상 강화가 “모든 길은 총리실로 통한다” 는 말까지 등장했던 이해찬 총리 시절의 조직 변화와는 다소 거리가 있었다. 이에 ‘매우 많음’ 이 아닌 ‘많음’ 으로 최종 정리했다.

행정적 자원 중 마지막인 ‘고위공직자 인사권’ 관련해선 ‘보통’ 으로 평가했다.

사실 고위공직자 인사는 이해찬 총리를 제외하곤 역대 대부분의 국무총리들이 접근하기 어려웠던 권한으로 평가받는다. 이낙연 총리 역시 인사 문제에 있어선 청와대의 벽을 넘기 쉽지 않았다는 설명이 복수의 응답자들로부터 나왔다.

다만 그럼에도 실제 이낙연 총리가 관여한 고위공직자 인사들이 있었고, 대통령이든 국무총리든 국무총리의 인사권 분담에 대한 의지가 있었던 게 사실이기에 ‘보통’ 수준으로 정리했다. 인사권 관련한 질문에 대한 답변도 ‘긍정적’ 1명, ‘보통’ 3명, ‘부정적’ 2명으로 대체로 ‘보통’ 에 가까웠다.

### 3) 개인적 자원

개인적 자원 중 ‘정책 역량’ 관련해선 ‘매우 많음’ 이라고 평가했

다.

우선 관련한 질문에 가장 많은 9명이 응답했는데 ‘긍정적’이 8명, ‘보통’이 1명으로 호의적으로 바라보는 시선이 압도적으로 많았다.

본문에서 언급했듯 이낙연 총리는 경력 면에서나 국무총리로서 재임 당시 활동 면에서 정책 부문 관련해선 대체로 인정을 받았다. 이에 ‘매우 많음’으로 정리하는 게 적절할 것으로 봤다.

마지막으로 ‘의원직의 겸직 여부’ 관련해선 ‘많음’으로 평가했다.

이 요소 관련해선 공통 질문이 없었다. 그런 가운데 의원직을 겸직하지 않은 이낙연 총리에게 위와 같은 평가를 내린 건 본문에서도 언급한 바와 같이 다음의 이유에서다.

일단 의원직의 겸직이 개인적 자원을 강화시킨다는 건 그만큼 국무총리의 정치적 의지가 강해질 가능성이 크기 때문이다. 또 국회 및 여당과의 관계에서 유리해지는 경우가 많다는 측면도 있다.

그런데 이낙연 총리의 경우 의원이 아니었음에도 정치적 의지가 매우 강했다. 당과의 관계에서도 유리한 포지션을 점한 것으로 분석됐다.

이에 최종적으로 ‘많음’으로 정리하는 게 적절하다고 결론을 내렸다.

## 2. 국무총리 역할에 따른 유형

앞서 연구문제 부분에서는 ‘상대적으로’ 자원을 얼마나 보유했느냐를 기준으로 국무총리 유형을 ‘분담형’과 ‘비분담형’으로 분류한 바 있다.

이때 분담형은 정치적·행정적·개인적 자원 모두를 일정 수준 이상 보유한 경우 해당된다고 했다. 비분담형의 경우 다시 ‘관리형’과 ‘순응형’으로 나뉘었다. 관리형은 세 가지 자원 중 하나 또는 두 가지가 미흡인 경우 해당되는 유형이고, 순응형은 세 가지 자원 모두 미흡인 경우 해당된다고 밝혔다.

이낙연 총리는 앞서 자원별 주요 요소를 분석한 결과에 따르면 정치적·행정적·개인적 자원 모두 일정 수준 이상 보유했다고 봐야 한다. 절대적인 수치로 계량화하긴 어렵지만 세 자원 모두 역대 다른 국무총리들이 가졌던 자원을 고려 시 평균적으로 국무총리에게 기대되는 수준보다 많이 보유했다는 의미다.

이에 본 연구에선 이낙연 총리를 분담형 국무총리로 분류했다.

일부 이견은 있을지라도 상대적인 관점에서 봤을 때 대통령과 국정일부를 분담한 수준이 높은 편이었다는 의미다. 또 조직 대내외적으로 영향을 끼칠 만큼 실질적인 역할을 했고 권한도 가졌다고 봤다.

이는 행정 및 관리적인 측면에서 통할·조정·운영하는 역할을 하지만 그 목적이 ‘안정적 유지’에만 제한된 관리형과는 역할에서 분명히 달랐다는 것이다. 당연히 대통령에게 종속해 수동적, 소극적인 역할에 집중하는 순응형도 아니었다고 봤다.

그렇다면 이낙연 총리가 대표적인 분담형 국무총리로 인식되는 이해찬 총리와 역할 면에서 일치했다고 말할 수 있을까.

그렇진 않다. 일부 역할에서 일치하는 부분이 있을지라도 두 국무총리의 역할은 분명히 달랐다. 세부 자원 요소마다 그 보유한 수준이 달랐기 때문이다. 전체적인 역할을 종합해 봐도 마찬가지다. 이낙연 총리는 이해찬 총리만큼 적극적인 역할을 하지 못했을 수 있다. 반대로 역할 중 어디에 방점을 찍느냐에 따라 이낙연 총리 역할을 높게 평가하는 견해가 있을 수도 있다.

결과적으로 본 연구에선 두 국무총리 모두 세 가지 자원 각각을 일정 수준 이상 보유하고, 이에 양측 다 분담형 국무총리로 분류할 수 있다는 부분에서만 공통적이라고 다시 확인하는 바이다.

## 제 2 절 연구결과의 의의 및 시사점

### 1. 국무총리 중심의 연구

선행연구 부분에서 언급한 바와 같이 지금까지 한국에서 국무총리 관련 해 진행된 연구는 많은 경우 대통령을 중심으로 진행됐다. 한국에선 ‘제왕적 대통령제’로 불릴 만큼 대통령의 권한이 막강하다. 그런 만큼 대통령의 역할 및 특성을 중심에 놓고 국무총리 역할은 그에 의존해 결정된다는 식의 종속적인 시각으로 국무총리를 분석한 연구가 많았다는 의미이다.

그에 반해 한상익(2013)은 국무총리의 권한과 역할 변동의 원인으로 대통령과 국무총리 각각이 보유하고 있는 자원들을 제시했다. 이러한 분석은 대통령에만 포커스를 맞춘 시각에서 탈피해 대통령, 국무총리 양자의 권한 및 역할 모두에 주목했다는 점에서 그 의의가 있다.

그럼에도 한상익은 분담형 국무총리가 출현하려면 ‘대통령의 정치적 자원이 약해야 한다’고 했다. 국무총리 역할을 결정짓는 핵심 선행 조건으로 대통령의 자원이란 변수를 제시한 것이다.

본 연구에선 한상익의 분석보다도 더 국무총리의 자원 자체에 초점을 맞췄다는 측면에서 우선 차별성이 있다. 물론 여기서도 대통령과 국무총리의 관계를 국무총리가 가진 하나의 정치적 자원으로 보는 등 대통령을 중요한 변수로 두긴 했다. 하지만 국무총리 유형을 결정짓는 필수 선행 조건으로 보진 않았다. 그보단 국무총리가 가진 정치적·행정적·개인적 자원의 조합 자체가 더 중요하다고 봤다.

이에 대통령에 중심을 둔 연구들과 달리 국무총리 자체의 자원에 집중했고, 이를 중심으로 국무총리의 역할 및 유형을 규정했다는 측면에서 연구의 의의가 있다.

이렇게 국무총리 중심으로 연구를 하게 된 건 두 가지 전제를 바탕으로



한다.

첫 번째는 국무총리가 자신의 역할을 일정 부분 결정지을 수 있을 정도의 제도적 기반이 이미 한국에서 갖춰져 있다는 것.

다음으론 국무총리가 일정 수준 이상 자원을 보유하고 있다면 책임 있는 역할을 할 만한 역량도 갖추 수 있다는 부분이다. 대통령이 국무총리 역할에 영향을 끼치는 수준으로 국무총리가 대통령에게 영향을 끼치긴 어렵지만 국무총리가 자원을 보유하고 있다면 자신의 역할은 스스로 충분히 변동시킬 가능성이 있다고 본 것이다.

## 2. 국무총리 역할을 다각도로 규명

지금까지 많은 경우 국무총리 관련 연구는 역할의 한 부분에만 초점을 맞춰 진행한 경우가 많았다. 이를 테면 정책조정 기능에 집중한 연구 등이 대표적이다.

반면 본 연구에선 이낙연 총리를 사례로 놓고 정치적·행정적·개인적 자원의 세부 요소를 다각도로 조명했다. 사례 중심으로 특정 국무총리의 역할 전체를 입체적으로 확인하고자 한 것이다.

이를 통해 어떤 국무총리의 권한 및 역할은 단순히 일부 요소에 좌우되기보단 다양한 요소가 통합적으로 영향을 끼친다는 점을 확인할 수 있었다. 그리고 그 요소들은 어떤 시점이나 특정한 계기를 통해 상대적으로 더 중요성을 가질 수도, 의미가 퇴색될 수도 있다는 부분 역시 확인 가능했다.

그와 더불어 본 연구를 통해 국무총리제 자체를 논의하는 판을 넓혔다는 점도 주목할 만한 부분이다.

국내에선 국무총리의 역할을 정의하는 관점이 여전히 모호한 편이다. 국무총리제 의의 자체를 비판적으로 바라보는 시선도 많다. 그런 가운데 본 연구는 분담형 국무총리 수준의 역할을 수행한 이낙연 총리의 자원을

분석함으로써 국무총리의 역할을 세분화해 들여다볼 수 있는 틀을 제시했다는 측면에서 의미가 있다.

특히 본 논문에선 다수 인터뷰를 통해 이낙연 총리의 역할 관련해 의미 있는 코멘트들을 확보해 삽입했다. 향후 이러한 개별 인터뷰 내용을 검증하는 방향으로 후속 연구 과제를 잡아 분석하는 것도 의미가 있을 것으로 보인다.

### 3. 최장수 인기 국무총리를 검증

이낙연 국무총리는 2020년 1월 퇴임 직후 곧 민주당에 복귀했다. 민주당 복귀 환영식에선 “제가 무슨 일을 해야 하고 무슨 일을 할 수 있을지는 당과 상의해서 하게 될 것”이라며 특유의 신중한 모습을 보였지만 당시 대권 주자 1위답게 환영 분위기는 뜨거웠다. 민주당 복귀 전날 저녁 문재인 대통령 내외와 청와대에서 만찬을 가진 이낙연 총리는 복귀 당일에는 문희상 국회의장, 이해찬 민주당 대표 등과 연이어 회동을 가졌다. 이해찬 대표는 이낙연 총리와 만나 “당에 복귀해 역할을 해주실 텐데 당으로서는 천군만마를 얻은 느낌”이라며 기대감을 감추지 않았다.(이데일리, 2020.1.15. 기사)

한국 정치사에서 국무총리 퇴임 직후 이낙연이란 인물만큼 대중적으로 관심을 받은 경우는 드물었다. 이러한 관심을 증명하기라도 하듯 이낙연 총리는 몇 달 뒤 열린 4·15 총선에선 20%p 가까운 표차로 당선됐다. 그것도 상임 공동선대위원장을 맡아 집권당의 총선을 이끌면서 정치 1번지 종로구에서 미래통합당 대권 주자로 꼽힌 황교안 후보를 꺾었다.

이낙연 국무총리는 애초 정치 경험이 많은 유력 정치인이긴 했다. 그럼에도 국무총리 역할을 수행하는 과정에서 이처럼 대중적 지지를 확보해 단숨에 유력 대선 주자로 등극한 전례는 찾아보기 힘들다. 특히 2년 7개월이란 최장 기간을 국무총리로 있으면서 재임 기간 동안 오히려 더욱 탄탄하게 지지 기반을 형성했다는 측면에서 국무총리 역할 관점에서 이

낙연이란 인물을 분석해보는 것은 의미가 있다.

한국 정치사에서 대표적인 ‘실세’ 국무총리로 꼽히는 이해찬 총리에 대한 연구는 적지 않다. 이해찬 총리의 역할 자체에 대한 분석은 물론 노무현 대통령과의 관계나 당시 참여정부의 특징 등에 대한 분석 등 다양한 방식으로 이해찬 총리를 조명하는 연구가 진행됐다.

퇴임한 지 얼마 되지 않은 이낙연 총리의 경우 그 인지도에 비해 아직 역할에 대한 연구가 크게 부족한 게 사실이다. 이에 본 연구에선 국무총리 재임 중 대중적 지지를 끌어올린 이낙연 총리의 역할을 종합적으로 들여다봄으로써 향후 이어질 다양한 세부 연구 과정에 도움을 주고자 했다. 특히 질적 분석의 경우 인터뷰 대상자들이 이낙연 총리에 대한 기억을 비교적 선명하게 하고 있을 때 진행됐다. 그런 만큼 인터뷰 과정에서 나온 생생한 코멘트들이 향후 후속 연구 시, 그 방향을 설정하는데 있어 도움을 줄 것으로 보인다.

## 제 3 절 연구결과의 한계

### 1. 분석 방법상 한계

앞서 연구방법에서 언급한 바와 같이 이 논문에선 국무총리의 자원 등을 분석함에 있어 주로 인터뷰 자료 등을 중심으로 진행했다. 질적 연구 방식을 중심으로 하되 일부 관련 지표나 데이터 등 양적 연구 방식을 결합해 연구문제를 확인한 것이다.

이는 역시 이미 언급했듯 우선 국무총리 연구에선 의미 있는 계량적 변수 자체를 뽑아내기가 현실적으로 어렵다는 부분을 고려했기 때문이다. 또 몇몇 양적 자료를 확보하더라도 이는 국무총리의 자원을 확인할 수 있는 일부 지표일 뿐 본 연구에서 분석하고자 하는 다양한 역할을 규명하기 어려울 거란 판단도 작용했다. 이에 더해 일부 계량화 또는 수치화한 결과에만 초점을 맞출 경우 오히려 그 결과를 이끌어 낸 계기나 과정에 대해선 분석이 소홀해질 수 있다는 측면까지 고려했다.

이러한 이유들로 이낙연 총리의 주변 인사들 중심으로 인터뷰를 진행하는 분석이 더 의미 있는 결과를 가져다 줄 것으로 봤다.

그럼에도 불구하고 ‘분석의 주관성’ 문제는 본 연구가 지닌 한계로 지적할 수 있다.

일단 인터뷰 대상자 설정에서부터 주관이 개입됐을 소지가 있다. 본 연구문제를 검증 가능한 대상자를 선정하다보니 국무조정실 또는 민주당 관계자들을 중심으로 인터뷰가 진행됐는데 이들의 발언 자체가 다소 편향적이었을 가능성이 있다. 대상자들에게 익명 인터뷰로 진행하는 만큼 최대한 객관적인 답변을 해달라고 질문에 앞서 부탁했음에도 대상자들은 ‘팔이 안으로 굽는다’는 식으로 상대적으로 이낙연 총리에 대해 호의적인 답변을 했을 수 있다는 의미다.

인터뷰 대상자를 수적으로 충분히 확보했는지 여부도 주관성의 문제로 이어진다. 본 연구 과정에선 공통 질문에 대해 일정 수준 이상 답변 가

능한 인사들을 섭외하다보니 대상자에서 제외시킨 인사들이 많았고, 이에 최종적으로 13명을 인터뷰 했다. 하지만 이 숫자가 주관에 치우치지 않는 결과 도출에 충분한 숫자인지에 대해선 견해가 다를 수 있다.

결국 질적 연구의 약점으로 꼽히는 주관성 문제를 보완하기 위한 장치 중 하나가 충분한 조사 대상자 확보라는 점을 고려하면 더 많은 인사를 섭외하지 못한 부분에선 다소 아쉬움이 남는다. 이에 후속 연구에선 이낙연 총리의 역할을 다각도로 설명해줄 추가 인터뷰 대상자를 확보해야 할 필요성이 있다.

한편 본 연구에선 이낙연 총리가 자원을 얼마나 가졌는지 살핀 뒤, 일정 수준 이상 보유했는지 확인했다. 역대 국무총리 등과 비교해 ‘상대적으로’ 많이 가졌는지 확인한 것이다. 이는 앞서 언급했듯 어떤 국무총리라도 자원을 모두 완벽하게 가지거나 하나도 가지지 못했다는 식으로 절대적으로 계량화하기 어렵다는 측면을 고려했기 때문이다.

그럼에도 결국 상대적인 수준으로 양적인 면을 판단했다는 측면에서 연구자의 주관에 개입될 여지가 있다. 또 개별 자원을 구성하는 주요 요소들이 무엇인지 뽑아내는 과정에서도 주관이 개입될 여지가 생긴다. 주요 요소 선정 과정에서 한상익(2013) 등 선행연구들을 비중 있게 참고해 재구성했지만 그것만이 핵심 요소인지를 두고 여전히 다른 견해가 나올 수 있다는 의미다. 그리고 그 요소를 확인하기 위해 본 연구에서 활용한 세부적인 양적, 질적 방식 관련해서도 그것이 최적의 선택지가 맞느냐는 비판에 직면할 수 있다.

향후 이러한 점을 보완하려면 우선 각각의 자원 수준 확인을 위해 유효하고 적절한 추가 요소는 없는지 들여다볼 필요성이 있다. 또 각각의 요소를 측정하는 과정에선 추가 인터뷰는 물론 계량화로 확인 가능한 양적 지표들까지 추가로 확보해 보다 정교하고 세밀한 분석을 진행해야 할 것으로 보인다.

## 2. 분석 내용상 한계

본 연구에선 의도적으로 당사자인 이낙연 총리와의 인터뷰는 배제했다. 최대한 이낙연 총리가 가진 자원 및 역할 등을 객관적이고 균형감 있게 보기 위해 의도적으로 배제한 것이다. 특히 당사자가 자신의 역할 등에 대해 답변 시 다른 답변자들의 인터뷰 내용까지 왜곡시킬 수 있을 가능성까지 우려했다.

그럼에도 향후 이낙연 총리의 역할을 분석하는 연구에선 결국 당사자와의 심층 인터뷰도 진행돼야 할 것으로 본다. 각각의 연구문제에 대한 심층적인 정리는 당사자만 가능한 영역이기 때문이다. 다양한 상황 및 사안 등 관련해 설명이나 해석이 되지 않는 부분도 당사자와의 인터뷰를 통해 가능해질 수 있다. 이낙연 총리를 대상으로 한 인터뷰는 본 연구 결과를 검증하는 차원에서도 도움이 될 것으로 본다.

또 후속 연구에선 더 다양한 국무총리 사례를 비교군으로 설정해 분석하는 작업도 필요할 것으로 보인다.

본 연구에선 주로 이해찬 총리의 사례를 들어 이낙연 총리의 역할을 비교 분석한 부분이 많다. 역대 국무총리 가운데 대표적인 분담형 국무총리로 인식된 인물이 이해찬 총리였기에 결국 그의 역할론을 중심으로 이낙연 총리가 분담형 국무총리로서 역할을 수행했는지 확인한 것이다.

다만 이낙연 총리의 역할을 좀 더 입체적으로 분석하려면 더 많은 국무총리 사례를 비교군으로 확보해야 한다. 특히 이해찬 총리의 경우 국무총리 재임 시기가 이낙연 총리와는 다소 거리가 있었다. 이에 이낙연 총리를 전후해 취임한 국무총리들과의 역할 비교가 특히 의미가 있을 것으로 보인다. 이렇게 사례를 추가할 경우 질적 분석의 한계로 지적되는 단순한 일반화의 오류 가능성을 줄일 수 있다는 측면에서도 의미가 있다.

마지막으로 국무총리의 리더십 연구도 결국 역할론 확인 과정에서 필요한 분석이라고 판단된다.

사실 대통령의 리더십에 대한 연구는 국내외에서 활발하게 진행되고 있다. 하지만 국무총리의 리더십은 그에 비해 크게 부족한 게 사실이다. 앞서 언급했듯 한국에서는 기본적으로 대통령 중심으로 보는 시각이 강하고, 국무총리의 역할은 대통령에게 종속됐다고 보는 경우가 많기 때문이다.

그럼에도 본 연구에서 확인한 것처럼 국무총리의 역할은 분명 그 자체만으로 의의가 있고, 개별 국무총리마다 그 역할도 확연하게 구분된다. 이에 리더십 관련 선행 연구들을 중심으로 개별 국무총리의 리더십이 어떻게 다른지, 어느 유형의 리더십으로 구분할 수 있는지 등을 확인하는 연구가 필요하다. 이런 분석이 진행될 경우 특히 국무총리가 가진 개인적 자원과 연계해 보다 다각도로 국무총리의 역할을 확인할 수 있을 것으로 보인다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 강효지(2007), 『대통령 일정표 분석을 통한 국정수행의 특성 분석: 김대중 정부의 초기사례를 중심으로』, 연세대학교 대학원 행정학과 석사학위논문.
- 권영성(2007), 『한국의 대통령제와 그 헌법운동』, 국회국제학술회의의 ‘한국헌법과 미국헌법의 비교법적 고찰’ 발표 논문.
- 권용식(2014), 『중앙부처의 정책조정 기제에 관한 연구: 국무총리실의 정책조정 과정과 성과를 중심으로』, 서울대학교 행정대학원 행정학과 박사학위논문.
- 김만흠(1996), 『한국의 정치갈등과 권력자원』, 한국정치학회보.
- 김병문(2012), 『김영삼, 김대중, 노무현 정부의 개혁 정책 비교』, 비교민주주의연구 제8집 1호.
- 김영수(2013), 『국무총리의 정책조정 활동에 관한 연구: 이명박 정부하에서의 국무총리를 중심으로』, 서울시립대학교 도시과학대학원 행정학과 석사학위논문.
- 김재윤(2006), 『한국 헌법상 국무총리제도』, 서강대학교 대학원 법학과 박사학위논문.
- 김종문(2003), 『국무조정실의 정책조정실태 분석 및 개선방안 연구』, 서울대학교 행정대학원 행정학과 석사학위논문.
- 김형성(2004), 『한국정부의 정책조정 실태에 관한 연구: 국무조정실의 정책조정기능을 중심으로』, 한국외국어대학교 대학원 행정학과 석사학위논문.
- 박영훈(1994), 『대통령제하에서의 국무총리의 역할과 기능에 관한 연구』, 한국행정연구원.
- 박찬욱 외(1997), 『미래한국의 정치적 리더십』, 미래인력연구센터.
- 박창식(2004), 『쿨하게 출세하기: 박창식 기자의 이해찬 비평』, 인물과



사상.

백창재(2018), 『미국 대통령의 권력자원과 리더십』, 세종연구소.

성시영(2014), 『장관 재임기간에 영향을 미치는 요인, 1948-2013: 한국과 미국의 비교연구』, 서울대 행정대학원 행정학과 박사학위논문.

양재원(2020), 『이낙연은 넥타이를 전날 밤에 고른다』, 북콤마.

양현모 외(2004), 『대통령과 총리의 업무 분장에 관한 연구』, 한국행정연구원.

이민숙(2016), 『김황식 국무총리의 일정 분석을 통한 업무수행의 특성 분석』, 서울대 행정대학원 정책학과 석사학위논문.

이승아(2015), 『국무총리의 PI를 통한 국정운영 리더십 강화에 관한 사례연구: 제41대 김황식 국무총리를 중심으로』, 고려대 언론대학원 신문방송학과 석사학위논문.

이재원(2007), 『대한민국의 국무총리』, 나남.

전일옥(2015), 『역대 국무총리의 개인적 특성에 관한 연구』, 한국행정사학지 제36호.

정두언(2011), 『최고의 총리 최악의 총리』, 나비의 활주로.

조석준·임도빈(2010), 『한국행정조직론』, 법문사.

조재현(2003), 『책임총리제 실현을 위한 개헌 및 선거법 개정』, 연세법학연구 제9권 제2호.

조정무(2003), 『국무총리의 지위에 관한 연구』, 경희대학교 대학원 법학과 석사학위논문.

최진(2003), 『대통령 리더십』, 나남.

하민철(2013), 『국무총리실의 정책조정 성과의 함의』, 디지털정책연구.

한상익(2010), 『정치적 자원과 분담형 국무총리: 이해찬 총리의 사례를 중심으로』, 서울대학교 대학원 정치학과 박사학위논문.

한상익(2013), 『정치적 자원과 국무총리의 권한 및 역할의 변동』, 의정연구 제19권 제1호.

대한민국 헌법

국무조정실 · 국무총리비서실 홈페이지 (<https://www.opm.go.kr>)

한국갤럽 홈페이지 (<https://www.gallup.co.kr/>)

## 2. 외국문헌

Jones, G. W.(1991), 『West European Prime Ministers in Perspective』, West European Prime Ministers, London: Frank Cass.

Light, Paul C.(1999), 『The President' s Agenda』, The Johns Hopkins University Press.

Wright Vincent & Andrew Knapp(2006), 『The Government and Politics of France』, New York: Routledge.

## 3. 언론자료

『無계파-화합형 정치인 총리 낙점… 문재인 대통령 “협치 신호탄”』 (동아일보, 2017.5.11)

『이낙연 후보자 “의전-방탄총리 아닌 책임총리 돼야”』 (동아일보, 2017.5.16)

『이낙연 총리후보자 “책임장관제 도입할 것”』 (동아일보, 2017.5.22)

『군기반장 · 막걸리 · 깨알메모…881일 ‘최장수 총리’ 이낙연』 (뉴스 1, 2019.10.28)

『‘사이다 총리’ 이낙연, 그의 정계 복귀를 주목하는 이유』 (오마이뉴스, 2019.12.18)

『이낙연 “종로 출마-선대위원장 동시에? 당이 원하면 OK”』 (노컷뉴스, 2020.1.3)

『문재인 대통령 신년 기자회견』 (MBC, 2020.1.15)

『정세균 “책임총리 보장을” 文대통령에 요청했다』(한국일보, 2020.1.14)

『재임기간 881일…이낙연 ‘최장수 총리’ 등극하다』(헤럴드경제, 2019.10.28)

『총리 전성시대…고공비행 2인의 ‘잠룡’ 2인자 고정관념 깨라』(헤럴드경제, 2020.1.10)

『보폭 넓히는 ‘책임총리’ 이낙연』(경향신문, 2018.1.5)

『호남에서 종로까지 ‘6전6승’ …이낙연, 대권 가도 탄력』(경향신문, 2020.4.15)

『28일로 881일째 역대 최장수 총리 기록…이낙연 이후 행보에 관심』(동아일보, 2019.10.25)

『이낙연 “민생은 내각의 몫…최종 책임자 각오로 일할 것”』(머니투데이, 2017.5.24)

『떠나는 이낙연 “진지한 文대통령, 아랫사람에겐 좀 어려웠다”』(중앙일보, 2019.12.20)

『취임 2돌 이 총리, 대망론에 “부담스럽다” 하지만…』(한경비즈니스, 2019.6.11)

『김이수 부결로 부쩍 외로워진 민주… ‘1與 대 3野공조’ 되나』(연합뉴스, 2017.9.11)

『“임종석 실장이 2인자냐” …DMZ 시찰에 대노한 이 총리』(뉴스핌, 2018.10.28)

『이낙연 총리 “문재인 정부의 성패는 이 회의에 달려있다”』(노컷뉴스, 2017.6.22)

『디테일 강한 ‘실세 총리’ 2년, 대선가도 나서나?』(KBS, 2019.5.31)

『현안마다 존재감…여의도가 주목하는 이낙연』(매일경제, 2018.6.21)

『이총리 “책임총리 되려 몸부림…상의없이 임명된 국무위원 없어”』(연합뉴스, 2017.8.9)

『홍남기·노형욱 모두 이낙연이 천거…다시 한번 입증된 ‘실세 총리’

』(한국경제, 2018.11.9)

『‘DJ가 신뢰한 기자’ 이낙연 국무총리 후보자』(중앙시사매거진, 2017.5.17)

『이낙연 총리 취임 100일… ‘내각조정자로 경계없는 소통’ 행보』(연합뉴스, 2017.9.6)

『김상조도 입 다물게 했다… ‘디테일 군기반장’ 이낙연』(중앙일보, 2019.7.11)

『“효율적 정책 집행 장점” vs “삼권분립 원칙에 위배”』(세계일보, 2018.10.6)

『이낙연, 차기 대권 도전 문자 “책임감이 몹시 강하다”』(서울신문, 2020.1.2)

『이낙연 “당과 마음의 거리 없었다” …이해찬 “천군만마”』(이데일리, 2020.1.15)

## Abstract

# The Analysis of the Role and the Type through Political, Administrative and Individual Resources of Prime Minister – The case of Prime Minister, Lee Nak-Yeon

Shin, Jin Woo

Department of Public Administration Studies

Master of Public Administration

Seoul National University

The Korean Constitution stipulates various roles of the prime minister, such as control of various government departments under the command of the president and supervision of ministers. However, the actual scope of prime ministers' role has been significantly different from the stipulation of the Constitution. While there were some prime ministers playing on a active role like prime minister Lee Hae-chan of Rho Moo-hyun administration, most of former prime ministers in Korea failed to play a prominent role. Hence, the role and the power of the prime minister is still ambiguous in reality.

In this context, prime minister Lee Nak-yeon, who retired in January 2020, casts an intriguing question as to the role of prime minister in Korea.

Lee Nak-yeon, who has served as the longest-serving prime minister, has shown his willingness to take a substantive role as the prime minister. Some media praised his role right after his resignation. He has been also supported by the public at the time of his tenure, getting the most advantageous position for the next presidential election. Despite this high level of attention, some pointed out that Lee Nak-yeon's role as the prime minister was not up to the level originally expected.

The primary aim of this dissertation was to explore what prime minister Lee Nak-yeon's role was actually like. It is expected that this will help not only confirm the various role of Lee Nak-yeon, but also provide a clear perspective on the overall role of the prime minister.

To confirm Lee Nak-yeon's role, the study classifies the prime minister's resources; political, administrative and individual resources, and then examines major factors defining each resource.

First, when it comes to political resources, a relationship with the president, an influence over the ruling party, networks with the core executive, and a reputation as a politician are important factors. Second, as to administrative resources, the power of government management and organization, and the control over the personnel of high-ranking government officials are essential. Third, for individual resources, expertise in policy area and whether to hold a concurrent parliamentary seat are important.

On this basis of the analysis, the dissertation confirms which type of prime minister Lee Nak-yeon can be regarded.

For an empirical investigation, in-depth interviews were adopted. The study conducted interviews with 13 people including high-ranking government officials, lawmakers and aides to lawmakers to verify research questions. In the study,

quantitative data were also used to broadly identify the role of the prime minister.

The results of the analysis are as follows. Lee Nak-yeon, the first prime minister of Moon Jae-in administration, established a meaningful relationship with Moon Jae-in who had very strong political resources as president. Their relationship was strong enough both humanly and at work. In terms of the relation with the ruling party, Lee Nak-yeon did not receive much attention in the early days of his terms of office, but the influence within the party has increased. Lee Nak-yeon had insufficient political resources in terms of networks with the core executive such as top officials of the Blue House, but Lee Nak-yeon's reputation among people was very solid.

In the category of administrative resources, there is conflicting evaluation in relation to the power of government management, such as leading meaningful changes like strengthening the authority of State Affairs Inspection and Coordination Conference and the lack of a political role. When it comes to the power of government organization, qualitative growth is particularly notable. For the personnel control over high-ranking government officials, there is conflicting evaluation of positive and negative as well as the power of government management.

Lee Nak-yeon had been firmly renowned for his expertise in policy area among individual resources. This ability formed basis of strong leadership in policy making. Also, although Lee Nak-yeon did not hold a concurrent parliamentary seat, he had high level of individual resources due to his strong political will.

Through the resource analysis, the study confirms that prime minister Lee Nak-yeon possessed more than a certain level of political, administrative, and individual resources. Accordingly,

Lee Nak-yeon can be regarded as a partaker type of prime minister. The partaker type of the prime minister possesses a substantial role and power. The partaker is differentiated from a caretaker type who exercises independent power over routine administrative affairs, but plays a limited role in important decisions. Also, the partaker is very differentiated from a conformist type who merely plays a passive and supportive role.

keywords : prime minister, political · administrative · individual resource, the role and the type of prime minister

*Student Number : 2015-24322*